



Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

## REPUBLIKA SRBIJA

### PREVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI

24. april 2016.

Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a  
Konačni izveštaj



Varšava  
29. jul 2016.

## SADRŽAJ

<b>I. REZIME O NAJVAŽNIJIM TEMAMA .....</b>	<b>1</b>
<b>II. UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI.....</b>	<b>3</b>
<b>III. POZADINA.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM .....</b>	<b>5</b>
<b>V. IZBORNA ADMINISTRACIJA .....</b>	<b>5</b>
<b>VI. REGISTRACIJA BIRAČA .....</b>	<b>7</b>
<b>VII. PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA.....</b>	<b>8</b>
<b>VIII. OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJA KAMPANJA.....</b>	<b>10</b>
<b>IX. FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE .....</b>	<b>12</b>
<b>X. MEDIJI.....</b>	<b>13</b>
A. MEDIJSKO OKRUŽENJE .....	13
B. PRAVNI OKVIR I PROPISI KOJIMA JE REGULISAN RAD MEDIJA .....	14
C. PRAĆENJE RADA MEDIJA OD STRANE OGRANIČENE MISIJE OEBS/KDILJP-A.....	15
<b>XI. PRIGOVORI I ŽALBE .....</b>	<b>16</b>
<b>XII. UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA .....</b>	<b>17</b>
<b>XIII. DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI.....</b>	<b>18</b>
<b>XIV. IZBORNI DAN I OBJAVLJIVANJE REZULTATA.....</b>	<b>18</b>
A. IZBORNI DAN .....	18
B. TABELARNI PRIKAZ I OBJAVLJIVANJE REZULTATA .....	19
C. RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON ODRŽANIH IZBORA .....	20
<b>XV. PREPORUKE.....</b>	<b>22</b>
A. PRIORITETNE PREPORUKE.....	22
B. OSTALE PREPORUKE .....	23
<b>XVI. DODATAK: KONAČNI REZULTATI IZBORA.....</b>	<b>26</b>
<b>XVII. DODATAK II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE POSMATRAČKE MISIJE.....</b>	<b>27</b>
<b>O OEBS/KDILJP-U.....</b>	<b>29</b>

**REPUBLIKA SRBIJA**  
**PREVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI**  
**24. april 2016.**

**Konačni izveštaj Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a<sup>1</sup>**

**I. REZIME O NAJVAŽNIJIM TEMAMA**

Nakon poziva, kojeg su joj državni organi Republike Srbije uputili za posmatranje prevremenih parlamentarnih izbora zakazanih za 24. april 2016. godine, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (u daljem tekstu: OEBS/KDILJP), uspostavila je Ograničenu misiju za posmatranje izbora (u daljem tekstu: LEOM). LEOM OEBS/KDILJP-a je sproveo procenu izbora u cilju utvrđivanja da li su izbori održani u skladu s opredeljenjima OEBS-a, ostalim međunarodnim obavezama i standardima za sprovođenje demokratskih izbora kao i nacionalnim zakonodavstvom. Tokom samog izbornog dana, LEOM OEBS/KDILJP i delegacija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (u daljem tekstu: PSSE) zajedničkim su naporima formirale Međunarodnu misiju za posmatranje izbora (u daljem tekstu: MMPI). Obe institucije koje su učestvovalе u ovoj MMPI, usvojile su Deklaraciju o principima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine.

Prevremenim parlamentarnim izborima 24. aprila 2016. godine, biračima je bilo omogućeno da biraju među različitim političkim opcijama. Iako je izborna administracija svoje dužnosti obavljala na efikasan način i, uopšteno posmatrajući, uživala poverenje učesnika izbora, postavlja se pitanje načina na koji je pristupala rešavanju prigovora koji su podneseni u periodu nakon izbora i načina obrade rezultata. Osnova građanska prava su bila poštovana ali su pristrasno izveštavanje u medijima, nepravedna prednost koju obezbeđuje status vladajuće stranke i nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, poljuljali jednakost mogućnosti u takmičenju učesnika izbora.

Zakonodavni okvir uglavnom pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i ostalim međunarodnim obavezama i standardima. Međutim, određena pitanja i dalje nisu dovoljno precizno regulisana ili su regulisana samo uputstvima Republičke izborne komisije (u daljem tekstu: RIK). Određen broj ranijih preporuka OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije Saveta Evrope još nije uzet u obzir. Ključni nedostaci se odnose na nedovoljno jasna pravila vezano za podnošenje i proglašenje izbornih lista, neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nedovoljno precizne propise vezano za finansiranje izborne kampanje, kao i nedostatke i nepostojanje propisa u rešavanju izbornih sporova, nepostojanje sankcija za određene prekršaje i nedostatke odredbi o posmatranju izbora.

Osnovna građanska prava bila su poštovana i izbornim listama je bilo omogućeno da sprovode kampanju na slobodan način. Međutim, predstavnici vladajuće Srpske napredne stranke i, u nešto manjoj meri, Socijalističke partije Srbije, povećali su svoje učestvovanje na zvaničnim događajima tokom izborne kampanje i koristili nepravednu prednost koju obezbeđuje položaj vladajuće stranke, uz nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti što je u suprotnosti sa opredeljenjima OEBS-a i standardima Saveta Evrope. Obaveštenja koja su pristizala sa svih strana o tome da vladajuće stranke vrše pritisak na birače, naročito one zaposlene u javnom sektoru, i mame birače inicijativama u vezi sa raznim oblicima socijalne pomoći, podstakla je zabrinutost u pogledu mogućnosti da birači slobodno glasaju za koga žele, a takav slobodan izbor je omogućen opredeljenjima OEBS-a. Nepostojanje sveobuhvatnih propisa kojima bi se regulisalo sprovođenje kampanje i nepostojanjem merodavnog tela koje bi nadziralo sprovođenje kampanje, teoretski su ostavili nerešenima postojeće nedostatke.

---

<sup>1</sup> Engleska verzija ovog izveštaja jedini je zvanični dokument. Nezvanični prevod dostupan je na srpskom jeziku.

Izbore je sprovodila izborna administracija formirana na dva nivoa, koju čine Republička izborna komisija (RIK) i 8.377 biračkih odbora (u daljem tekstu: BO). RIK je ispoštovao sve zakonske rokove, funkcionisao je na efikasan i transparentan način i za ove izbore doneo detaljna uputstva, uključujući pravila o radu BO-a. Međutim, obuka koja je bila organizovana za BO-e nije bila ujednačena i bila je dostupna samo predsednicima odbora i njihovim zamenicima. Iako je većina sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a iskazala je poverenje u rad RIK-a u periodu pre samog izbornog dana, neki među njima su iskazali određenu zabrinutost u odnosu na način na koji j RIK obrađivao rezultate izbora i rešavao prigovore u periodu nakon izbora. Biračima bi bila korisna nešto obuhvatnija kampanja usmerena na edukaciju birača, naročito o proceduri glasanja i tajnosti glasanja. Zakon ne propisuje mere zaštite za čuvanje izbornih materijala u periodu pre i posle izbora.

Izvodi iz biračkog spiska su ažurirani putem Jedinstvenog biračkog spiska na osnovu opštinskih evidencija, informacija koje dostavljaju državne institucije i na osnovu zahteva birača. Iako su sami birači mogli da provere svoj upis i zatraže ispravke, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti. Nedostatak transparentnosti u procesu registracije birača negativno je uticao na poverenje javnosti u tačnost izvoda iz biračkog spiska i to nije u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

RIK je na inkluzivan način proglasio 20 izbornih lista koje su predložile političke stranke, koalicije stranaka i grupe građana. To je biračima omogućilo da biraju među različitim političkim opcijama. Međutim, neki podnosioci izbornih lista su iskoristili nedostatak jasnih kriterijuma u zakonu da bi mogli da zatraže status nacionalne manjine isključivo zato da bi stekli privilegije koje iz toga proizlaze. Ukupno je osam izbornih lista nacionalnih manjina učestvovalo na izborima samostalno dok je jedna politička stranka nacionalne manje učestvovala kao deo koalicione izborne liste, zajedno sa političkim strankama koje ne predstavljaju nacionalne manjine. Nejasna pravila za utvrđivanje autentičnosti potpisa i nedovoljna transparentnost ovog postupka stvorila je percepciju o proizvoljnom načinu proglašavanja izbornih lista. Rok za podnošenje i proglašenje izbornih lista je do 10 dana pre dana održavanje izbora, čime se dovodi u pitanje pravovremeno štampanje glasačkih listića i izaziva zabrinutost u odnosu na mogućnost efikasnog rešavanja potencijalnih prigovora.

Izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koje su usvojene 2014. godine smanjen je iznos iz državnog budžeta koji može da se koristi za redovne aktivnosti stranaka i za aktivnosti u izornoj kampanji, u skladu sa preporukama OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije. Međutim, određen broj ostalih preporuka o finansiranju izborne kampanje i dalje treba uzeti u obzir. Uopšteno posmatrajući, sistem kojim je regulisano finansiranje ne obezbeđuje transparentnost, integritet i snošenje odgovornosti za finansiranje kampanje. Mnogo veće finansijske mogućnosti vladajućih stranaka u poređenju sa drugim učesnicima u izborima narušile su pravo na jednake mogućnosti.

Javni mediji su obezbeđivali jednaku minutažu učesnicima izbora da bi mogli da predstave svoje izborne platforme u skladu sa zakonskim obavezama. Međutim, aktivnosti Vlade i vladajuće stranke su bile dominantna tema u izveštavanju o izornoj kampanji u sklopu informativnog programa. Analitičko i kritičko izveštavanje na uticajnim televizijskim kanalima sa nacionalnom pokrivenošću je bilo ograničeno, delimično zbog sveprisutne autocenzure koja je rezultat političkog uticaja na sektor medija. Zbog nedostatka mehanizma za detaljno praćenje rada medija tokom izborne kampanje, pitanja medijske pristrasnosti, primeri prljave kampanje i slučajevi narušavanja slobode medija, ostali su nerešeni.

Otprilike 35 prigovora i žalbi je podneseno u odnosu na 11 izbornih lista u periodu pre održavanja izbora, dok je u periodu nakon izbornog dana podneseno preko 60 prigovora u kojima se zahtevalo poništavanje rezultata i tražilo ponovno glasanje. Rokom od 24 časa za podnošenje prigovora nije obezbeđeno dovoljno vremena za pronalazak pravnog leka. LEOM OEBS/KDILJP-a nije upoznata da

li su podneseni zvanični prigovori u vezi sa navodnom zloupotrebom javnih resursa i vršenjem pritisaka na birače ali je bila obavještena o primećenom strahu od štetnih posledica zbog podnošenja prigovora kao i opštem nedostatku poverenja u efikasnost pravosuđa i istražnih organa. Iako zakon propisuje da RIK može poništiti rezultate glasanja na biračkom mestu i naložiti ponavljanje glasanja, ovlašćenja RIK-a su ograničena odlukom Vrhovnog suda u kojoj se izričito navodi da RIK-u nije dozvoljeno da deluje po službenoj dužnosti (*ex officio*) u slučaju nepravilnosti, što uključuje i poništenje glasanja i izdavanje naloga za ponavljanje izbora, što nije u skladu sa najboljom praksom. Uopšteno posmatrajući, mehanizam za rešavanje sporova ne obezbeđuje efikasan pravni lek.

Zakon propisuje polnu kvotu za izborne liste uz barem svakog trećeg kandidata iz redova manje zastupljenog pola. Na jednoj izbornoj listi je prva na listi bila žena. Od 75 članova stalnog i proširenog sastava RIK-a, 20 njih bile su žene. Žene nisu bile dovoljno zastupljene na političkim skupovima koje je pratila LEOM OEBS/KDILJP, a sami učesnici izbora nisu u svojim programima obrađivali pitanja koja se odnose isključivo na žene. U većini onih medija čiji je rad praćen, izveštavanje o ženskim političkim akterima nije prelazilo 10 procenata celokupnog izveštavanja iako je bilo primetno veće u nekim medijima.

Uprkos preporukama OEBS/KDILJP-a iz prethodnih godina, sam zakonodavni okvir ne obezbeđuje mogućnost praćenja izbora od strane organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija već je to pitanje regulisano uputstvima RIK-a. RIK je akreditovao 196 međunarodnih posmatrača i 1689 posmatrača iz redova organizacija civilnog društva u okviru jednog inkluzivnog procesa.

U skladu sa standardnom praksom koju OEBS/KDILJP koristi u Ograničenim misijama za posmatranje izbora, LEOM OEBS/KDILJP nije sprovela posmatranje izbora na sistematski i sveobuhvatan način. Na ograničenom broju biračkih mesta koje su posetili međunarodni posmatrači, procedure izbornog dana, generalno su sprovedene na efikasan način i u skladu sa zakonom. Međutim, izgledom paravana i načinom na koji su bila postavljena biračka mesta nije bila obezbeđena tajnost glasanja. Tokom prebrojavanja glasova je određen broj članova BO-a pokazao nedovoljno poznavanje procedura kojima se sprovodi usklađivanje broja potpisa na izvodima iz biračkog spiska i broja glasačkih listića u kutijama.

Uopšteno posmatrajući, zakon ne propisuje transparentan i verodostojan proces za tabelarno prikazivanje glasova. RIK je koristio svoja široka diskreciona ovlašćenja na nedosledan i proizvoljan način da bi rešio nepravilnosti koje su zabeležene u 164 zapisnika o rezultatima. Iako su odluke donošene na otvoren i inkluzivan način, ovaj proces nije propisan zakonom što je dovelo do toga da je određenom broju birača uskraćeno njihovo izborno pravo. Iako je to dovelo do javnog negodovanja i do toga da su opozicione političke stranke dovodile u pitanje integritet izbornog procesa i tačnost rezultata izbora, niti jedna žalba nije podnesena u odnosu na bilo koju od ovih odluka RIK-a. RIK je poništio rezultate glasanja i naložio ponavljanje glasanja na 15 biračkih mesta. Ponovljeno glasanje je sprovedeno 4. maja i RIK je 5. maja proglasio konačne rezultate izbora.

## II. UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

Nakon poziva kojeg je primila od državnih organa Republike Srbije i u skladu sa svojim mandatom, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (u daljem tekstu: OEBS/KDILJP) je 18. marta 2016. uspostavila Ograničenu misiju za posmatranje izbora (u daljem tekstu: LEOM) za posmatranje prevremenih parlamentarnih izbora zakazanih za 24. april 2016. LEOM je predvodio Ambasador Gert Hinrih Arens /Geert-Hinrich Ahrens/ i bila je sastavljena od 10 stručnjaka sa sedištem u Beogradu i 12 dugoročnih posmatrača (LTO-a), koji su 25. marta raspoređeni na 6 lokacija širom zemlje. Članovi LEOM-a su bili državljani 18 zemalja učesnica OEBS-a. Istovremeno sa

parlamentarnim izborima, 24. aprila su održani i lokalni i pokrajinski izbori u Vojvodini, koje je LEOM OEBS/KDILJP-a posmatrao samo u onom delu u kojem su ti izbori uticali na sprovođenje parlamentarnih izbora.

U skladu sa standardnom metodologijom OEBS/KDILJP-a za sprovođenje LEOM-a, misija nije sprovodila sveobuhvatno ili sistematsko posmatranje procesa koji su se odvijali na sam izborni dan. Međutim, članovi misije su posetili ograničen broj biračkih mesta i pratili proces tabelarnog prikazivanja rezultata u Republičkoj izbornoj komisiji (RIK-u). Misija je pratila izborni proces 24. aprila zajedno sa delegacijom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE). Delegaciju PSSE-a je predvodio Volodimir Ariev/ Volodymyr Ariev/. LEOM OEBS/KDILJP-a se zadržala na području Republike Srbije do 7. maja i pratila događaje u periodu nakon održavanja izbora.

LEOM OEBS/KDILJP-a je svela procena izbora u cilju utvrđivanja da li su izbori održani u skladu s opredeljenjima OEBS-a i standardima koje je za sprovođenje demokratskih izbora propisao Savet Evrope kao i da li su održani u skladu sa međunarodnim obavezama koje je Srbija preuzela i nacionalnim zakonodavstvom. Ovaj konačni izveštaj je napisan nakon Izveštaja o preliminarnim nalazima i zaključcima koji je objavljen 25. aprila<sup>2</sup>.

LEOM OEBS/KDILJP-a bi želela da izrazi svoju zahvalnost državnim organima Republike Srbije na upućenom pozivu za posmatranje izbora kao i Ministarstvu spoljnih poslova i Republičkoj izbornoj komisiji, državnim organima na lokalnom nivou kao i političkim strankama, kandidatima i organizacijama civilnog društva na njihovoj saradnji. Misija bi takođe želela da zahvali Misiji OEBS-a u Republici Srbiji i diplomatskim predstavništvima država učesnica OEBS-a kao i ostalim međunarodnim organizacijama na njihovoj saradnji tokom celokupnog trajanja misije.

### III. POZADINA

Dana 4. marta, Predsednik Tomislav Nikolić je, postupajući po zahtevu Vlade, raspustio Narodnu Skupštinu (u daljem tekstu: parlament) i raspisao prevremene parlamentarne izbore za 24. april. Ovo su bili treći parlamentarni izbori za četiri godine i drugi u nizu koji su raspisani pre okončanja mandata parlamenta<sup>3</sup>. Dok je Vlada opravdavala ovaj potez potrebom da obnovi svoj mandat da bi mogla da završi reforme i omogući državi da bude spremna da uđe u Evropsku uniju (EU), određen broj sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a je tvrdio da je vladajuća koalicija vremenski dobro tempirala izbore u cilju konsolidacije svojih snaga na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

Nakon prevremenih parlamentarnih izbora 2014. godine, Srpska napredna stranka (SNS) i njeni koalicioni partneri, osvojili su natpolovičnu većinu u parlamentu. Kao rezultat toga, SNS je oformila veliku koalicionu Vladu koja je uključivala i Socijalističku partiju Srbije (SPS). LEOM OEBS/KDILJP-a, koja je posmatrala prevremene parlamentarne izbore 2014. godine, je zaključila da su izbori „...ponudili biračima suštinski izbor. Iako su temeljne slobode bile poštovane tokom celokupnog trajanja izborne kampanje, bilo je verodostojnih prijava slučajeva zastrašivanja birača, što je zasenilo ostale događaje koji su se odvijali unutar izborne kampanje. [...] Zabeleženo je odsustvo kritičkog i analitičkog izveštavanja o izornoj kampanji u medijima. Postojeći pluralizam mišljenja i nezavisnost novinara bili su ugroženi uticajem kojeg su vladajuće političke stranke vršile na medije.“

<sup>2</sup> [Pogledati prethodne izveštaje OEBS-a/KDILJP-a o Republici Srbiji.](#)

<sup>3</sup> Stav I.6.57 [Kodeksa Venecijanske komisije o dobroj praksi u oblasti izbora iz 2002. godine](#) (u daljem tekstu: Kodeks dobre prakse) navodi da bi se opšti izbori trebali održavati u intervalima od četiri ili pet godina.

#### IV. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM

Izbori su prvenstveno uređeni Ustavom iz 2006., Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP) iz 2000. godine, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku (ZJBS) iz 2009. godine, Zakonom o političkim strankama (ZPS) iz 2009. godine, Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) iz 2011. godine.<sup>4</sup> Pravni okvir je dopunjen Poslovníkom Republičke izborne komisije (RIK) iz 2012. godine, kao i RIK-ovim uputstvima i odlukama. Dodatno, u januaru 2016. godine, usvojen je novi Zakon o javnom okupljanju, koji se primenjuje i na okupljanja u okviru izborne kampanje.<sup>5</sup>

Izuzimajući ZFPA, koji je izmenjen i dopunjen 2014. godine, zakonski propisi kojima su regulisani izbori poslednji put su menjani 2011. godine. Uopšteno posmatrajući, tim propisima je obezbeđena dobra osnova za sprovođenje demokratskih izbora u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima. Međutim, ZINP nije dovoljno obuhvatan zbog čega određena pitanja nisu dovoljno regulisana ili su regulisana samo uputstvima RIK-a.<sup>6</sup> Dodatno, određen broj ranijih preporuka OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije i dalje nije uzet u obzir. Ključni nedostaci se odnose na nedovoljno precizna pravila vezano za podnošenje i proglašenje izbornih lista, neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nedovoljno dobro regulisano finansiranje izborne kampanje, nedostatke u rešavanju izbornih sporova, nepostojanje sankcija za određene prekršaje i nedostatak odredbi kojima je propisano posmatranje izbora.<sup>7</sup>

*Bilo bi korisno kada bi se izborna zakonodavstva preispitalo na jedan sveobuhvatan način kako bi se rešilo pitanje nedostataka i nejasnih odredbi. Da bi se obezbedila pravna sigurnost, najvažniji propisi bi trebali biti pre svega sadržani u zakonu, dok bi samo ona pravila koja se odnose na tehničke stvari i detalje bila deo uputstava RIK-a.*

250 narodnih poslanika bira se na četvorogodišnji mandat unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata celokupno područje zemlje prema proporcionalnom izbornom sistemu sa zatvorenim izbornim listama. Raspodela mandata se vrši između izbornih lista koje su osvojile više od pet procenata glasova svih birača koji su izašli na izbore. Liste koje predstavljaju nacionalne manjine, izuzete su od ovog propisanog praga.

#### V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbore su sprovodila dva nivoa izborne administracije, koju čine RIK i 8.377 biračkih odbora (BO).<sup>8</sup> U svim opštinama RIK je oformio 166 *ad hoc* radnih tela (u daljem tekstu: RT) sa zadatkom da budu tehnička i logistička podrška tokom izbora.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Relevantne odredbe su sadržane i u Krivičnom zakoniku (2005.), zakonima o Agenciji za borbu protiv korupcije (ZABK), o upravnim sporovima, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zaštiti podataka o ličnosti, opštem upravnom postupku i krivičnom postupku.

<sup>5</sup> Zakon propisuje da lokalna samouprava mora da objavi spisak mesta gde okupljanja nisu dozvoljena, da se okupljanje mora najaviti pet dana ranije, i obezbeđuje pravne lekove.

<sup>6</sup> U stavu II.2.a Kodeksa dobre prakse se navodi da "pravila unutar izbornog zakonodavstva moraju biti bar u rangu statuta."

<sup>7</sup> Postoji samo jedna odredba o korišćenju javnih resursa (član 29. ZABK-a) i nema odredbi u ZINP-u. Pogledati i stav II.B.1.3. [Zajedničkih uputstava o Prevenciji i merama protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa](#) OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije usvojenih 2016.

<sup>8</sup> To je uključivalo i 29 biračkih odbora uspostavljenih u kazneno-popravnim zavodima i 37 biračkih odbora u 22 države u inostranstvu.

<sup>9</sup> Članove RT-a su predlagale parlamentarne političke stranke, a imenovao ih je RIK.

RIK je stalno telo, koje čine predsednik i zamenik predsednika, kao i 16 stalnih članova sa zamenicama, koje je na mandat od četiri godine u maju 2014. godine imenovao parlament.<sup>10</sup> Sastav RIK-a uključuje i dva člana bez prava glasa - sekretara i predstavnika Republičkog zavoda za statistiku. Tokom perioda izbornih aktivnosti, svaka proglašena izborna lista imenovala je člana i zamenika člana u prošireni sastav RIK-a.<sup>11</sup> Nakon što je zaključen postupak proglašenja izbornih lista, RIK je u svom sastavu imao 75 članova i zamenika članova, uključujući 20 žena. RIK nije vodio evidenciju o sastavu BO-a na osnovu informacija o polu članova.

RIK je ispoštovao sve zakonske rokove i uopšteno posmatrajući obavljao svoje aktivnosti na efikasan i transparentan način. Sednice RIK-a su bile otvorene za akreditovane posmatrače i medije. Članovi RIK-a i posmatrači su dnevni red i ostale materijale uglavnom dobijali pre održavanja sednice ali je zabeležena iznimka u odnosu na materijale i predloge odluka na prigovore koji su bili podneseni u periodu nakon izbora. Sve odluke RIK-a su donošene na kolegijalan način, nakon otvorene diskusije. Zapisnici sa svih sednica i većina odluka bili su bez odlaganja objavljeni na Internet stranici RIK-a.<sup>12</sup> Većina sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a iskazala je poverenje u rad RIK-a u periodu koji je prethodio izbornom danu. Međutim, iskazana je određena zabrinutost u odnosu na način na koji je RIK rešavao prigovore koji su podneseni u periodu nakon izbora i obradu rezultata izbora.<sup>13</sup>

RIK naručio objavljivanje materijala kojima se vrši edukacija birača o procedurama koje se sprovode na sam izborni dan putem javnih elektronskih medija, uključujući simultano prevođenje na znakovnom jeziku. Međutim, biračima bi bila korisna nešto obuhvatnija kampanja usmerena na njihovu edukaciju koja je mogla da se sprovodi na različitim televizijskim kanalima i putem štampanih materijala, naročito o proceduri glasanja i važnosti tajnosti glasanja.<sup>14</sup>

*Da bi se obezbedila potpuna informisanost birača o njihovim pravima i obavezama, RIK bi mogao da pojača svoje napore i sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora.*

Sastav BO-a su činili predsednik i dva člana, kao i njihovi zamenici, koje su predložile poslaničke grupe u parlamentu. Svaka proglašena izborna lista koja učestvuje na parlamentarnim i/ili lokalnim izborima, uključujući one koje već imaju imenovane članove u stalnom sastavu BO-a, imala je pravo da predloži članove i njihove zamenike u prošireni sastav BO.<sup>15</sup>

Iako je RIK za ove izbore doneo detaljna uputstva, uključujući i pravila o radu BO-a zbog istovremenog održavanja parlamentarnih i pokrajinskih ili lokalnih izbora, LEOM OEBS/KDILJP je zabeležio da obuka koju su organizovale lokalne vlasti i radna tela nije bila obavljena na jednak način u svim delovima i bila je dostupna samo predsednicima i njihovim zamenicima.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Predsednik RIK-a i još neki članovi su 2014. godine podneli ostavke ali te ostavke parlament nije potvrdio do 3. marta 2016. godine. Parlament ih je istoga dana ponovo sve imenovao. Dodatno, jednom članu je RIK konstatovao prestanak funkcije u martu 2016. godine kako bi on učestvovao kao kandidat na izborima.

<sup>11</sup> Članovi proširenog sastava imaju ista prava i dužnosti kao i stalni članovi.

<sup>12</sup> Iako su zapisnici sadržavali informacije o prigovorima, RIK nije objavljivao odluke.

<sup>13</sup> Pogledati deo izveštaja pod nazivom *Razvoj događaja nakon održavanja izbora*.

<sup>14</sup> Pogledati deo izveštaja pod nazivom *Izborni dan*. Državni organi bi trebali „inicirati ili omogućiti sprovođenje programa edukacije civilnog društva na području cele države da bi obezbedili da stanovništvo bude upoznato sa procedurom izbora i ostalim pitanjima.“ Pogledati stav 4 (1) [Deklaracije o kriterijumima za slobodne i pravične izbore](#) Međuparlamentarne unije.

<sup>15</sup> Sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a su se žalili da u skladu s Uputstvima RIK-a, BO-i na Kosovu nisu imali prošireni sastav.

<sup>16</sup> Stav II.3.1.g Kodeksa dobre prakse sadrži preporuku da „članovi izbornih komisija moraju da prođu standardizovanu obuku“.



*Trebalo bi razmotriti mogućnost da se organizuje i sprovede standardizovana obuka o izbornim procedurama za sve članove BO-a.*

## VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Pravo glasa imaju svi državljani koji su napunili 18 godina do dana sprovođenja izbora i koji imaju prebivalište u Republici Srbiji. ZINP propisuje da oni kojima je oduzeta poslovna sposobnost odlukom suda automatski nemaju pravo glasa. Ova opšta odredba predstavlja neproporcionalno ograničenje koje je u suprotnosti s opredeljenjima OEBS-a i međunarodnim standardima.<sup>17</sup>

*Opšte ograničenje prava glasa za osobe koje su proglašene mentalno nesposobnima trebalo bi brisati ili o svakom slučaju odlučivati pojedinačno na sudu, u zavisnosti od okolnosti.*

Upis birača je pasivan. Jedinstveni birački spisak (JBS) vodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) i stalno ga ažurira na osnovu opštinskih evidencija, informacija državnih institucija i zahteva birača.

Birači su imali pravo da zahtevaju da budu upisani u izvod iz biračkog spiska prema mestu boravišta u zemlji ili u inostranstvu, u kom slučaju nisu upisivani u izvod iz biračkog spiska prema mestu prebivališta. Posebni izvodi iz biračkog spiska su se sastavljali za birače koji su pripadnici vojske kao i birače koji se nalaze u zatvorima i pritvorima, na osnovu informacija koje dostavljaju nadležne institucije. Lokalne nadležne institucije su pružile dovoljan broj informacija biračima o postupku u kome mogu ažurirati svoje podatke u biračkom spisku. U onim područjima koja je LEOM OEBS/KDILJP posmatrao, birači su imali mogućnost da provere svoje podatke u opštinama u kojima žive kao i na Internet stranici MDULS-a i da zatraže ispravke. Nakon što je podneo zahtev da želi da bude upisan u izvod iz biračkog spiska prema mestu boravišta i glasa tamo, birač više nije mogao da proveri svoje ažurirane podatke putem Interneta.

Uprkos ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti. Iako zakon garantuje javnost biračkog spiska na opštinskom nivou, MDULS je donelo uputstvo kojim se dozvoljava samo pojedinačna provera evidencije uz korišćenje jedinstvenog matičnog broja. Ovo nepostojanje mogućnosti javnog uvida u birački spisak je ograničilo transparentnost registracije birača i dodatno podstakla zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska.<sup>18</sup> U periodu koji prethodi danu održavanja izbora, pristizale su informacije o slanju poziva za glasanje na kojima su bile pogrešne informacije.<sup>19</sup> MDULS je obavestio LEOM OEBS/KDILJP da nije bilo podnesenih zvaničnih prigovora ali da su primili određen broj dojava birača na sam izborni dan o tome da se nalaze na jedinstvenom biračkom spisku ali ih nema u izvodu iz biračkog spiska.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Član 29. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom usvojene 2006. godine propisuje obavezu države da „garantuje osobama s invaliditetom njihova politička prava i obezbedi mogućnost da ih ostvaruju na jednak način kao i ostali.“ Stav 7.3. Dokumenta OEBS-a iz Kopenhaga, usvojenog 1990. godine, navodi da države učesnice moraju da garantuju opšte i jednako pravo glasa svojim odraslim građanima dok stav 24. propisuje da ograničenja prava i sloboda moraju biti proporcionalna svrsi zakona. Pogledati i stav 14. Opšteg komentara br. 25 UNHCR-a iz 1996. na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) i presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Alajos Kiss protiv Mađarske*.

<sup>18</sup> Stav 1.2.iii Kodeksa VK o dobroj praksi u oblasti izbora iz 2002. godine propisuje da “izborne evidencije moraju da budu objavljene.”

<sup>19</sup> Sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a napomenuli su da je bilo slučajeva slanja poziva za glasanje preminulim biračima kao i primera slanja poziva na pogrešne adrese.

<sup>20</sup> MDULS je objasnio LEOM OEBS/KDILJP-u da se to događalo jer birači nisu proverili podatke pre izbornog dana i kao rezultat toga otišli na pogrešno biračko mesto.

Ukupan broj birača koji je RIK objavio 22. aprila bio je 6.739.441, a zakon ne dozvoljava dodavanje birača u spiskove nakon tog datuma.

*Da bi se povećala transparentnost i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, mogla bi se razmotriti mogućnost da se preliminarni izvodi iz biračkog spiska izlože na uvid javnosti u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom.*

## VII. PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA

Svako ko ima pravo glasa može i da učestvuje u izborima kao jedan od kandidata. Izborne liste mogu da podnesu političke stranke, koalicije stranaka ili grupe od barem 10 građana. Uprkos ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije, ZINP-om nije propisana mogućnost učestvovanja u parlamentarnim izborima za pojedinačne nezavisne kandidate, što je u suprotnosti sa opredeljenjima OEBS-a.<sup>21</sup>

*Zakon bi trebalo izmeniti kako bi se i pojedinačnim građanima omogućilo da učestvuju u izborima kao nezavisni kandidati.*

Izborne liste su morale biti podržane sa barem 10.000 potpisa birača, pri čemu je jedan birač mogao da podrži samo jednu izbornu listu.<sup>22</sup> Ovakvo ograničenje se može posmatrati kao ograničavanje političkog pluralizma i može da stigmatizuje one koji potencijalnim kandidatima pružaju podršku.<sup>23</sup>

*Da bi proces podnošenja i proglašenja izbornih lista bio inkluzivniji, trebalo bi preispitati ograničenje da birači mogu da podrže samo jednu izbornu listu.*

Svi potpisi su morali da budu overeni od strane osnovnog suda ili kod javnog beležnika (notara). Podnosilac liste mora da plati taksu u iznosu RSD 50 za svaki potpis podrške u trenutku overe.<sup>24</sup> Dok je većina sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a smatrala da je postojanje propisanog praga za broj potpisa podrške način da se eliminiše podnošenje neozbiljnih izbornih lista, neki su izrazili zabrinutost da se na takav način dodatno opterećuje procedura a obaveza da se obavi overa potpisa na osnovnom sudu ili kod javnog beležnika (notara) može da ima obeshrabrujući efekat na neke birače.<sup>25</sup>

Proveravanje validnosti potpisa podrške su prvenstveno sprovodili zaposleni u RIK-u, dok je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) elektronskim putem još jednom vršilo proveru tako što je poredilo potpise sa upisima u JBS. Dok su neki članovi RIK-a i posmatrači iskoristili priliku da prisustvuju proveru validnosti potpisa, kasnije dodatno proveravanje od strane MDULS-a se nije moglo pratiti. RIK nije imao dovoljno resursa a ni uputstva kojima bi se vodio u takvom postupku i izjavio je da će sprovesti sveobuhvatni pregled tek nakon održavanja izbora. Međutim, RIK je i policiju i tužilaštvo obavestio o primerima mogućeg falsifikovanja velikog broja

<sup>21</sup> Stav 7.5 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. propisuje obavezu svih država učesnica OEBS-a "da poštuju pravo građana da se kandiduju za političke i javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije."

<sup>22</sup> Nakon provere overenih potpisa, RIK je uračunao potpise birača samo onoj listi koju su prvu podržali.

<sup>23</sup> Stav 77. [Uputstava OEBS/KDILJP-a i VK Saveta Evrope o zakonskim propisima kojima se reguliše delovanje političkih stranaka iz 2010](#) sadrži preporuku o tome da "ukoliko se želi ojačati pluralizam i sloboda udruživanja, zakon ne sme da ograničava građane na pružanje podrške svojim potpisom samo jednoj stranci."

<sup>24</sup> 1 EUR iznosi približno 123 srpskih dinara (RSD).

<sup>25</sup> Sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a su tvrdili da su kancelarije notara povremeno ograničavale broj potpisa za overu na 200-250 po danu ili su odbijali da overavaju potpise u svom radnom vremenu. Prema RIK-u, neki listovi sa potpisima na kojima su bili pečati notara bili su bez potpisa birača.

potpisa podrške u odnosu na barem šest potencijalnih izbornih lista.<sup>26</sup> Nejasna pravila za utvrđivanje validnosti potpisa i nedovoljna transparentnost postupka su u suprotnosti sa međunarodnim standardima i najboljom praksom jer transparentnost nije zagarantovana kao ni pravna sigurnost što je stvorilo percepciju o proizvoljnom načinu proglašavanje izbornih lista.<sup>27</sup>

RIK je ukupno, na inkluzivan način, proglasio izborne liste za osam stranaka, šest koalicija i šest grupa građana. Dok je na takav način biračima obezbeđena mogućnost da biraju među brojnim političkim opcijama, na proglašenje izbornih lista su negativno uticale nedovoljno jasne zakonske odredbe koje se odnose na podnošenje i proglašenje manjinskih izbornih lista.<sup>28</sup> Šest izbornih lista je odbačeno zbog nedovoljnog broja važećih potpisa podrške.<sup>29</sup> Jednoj izornoj listi je poništeno rešenje o proglašenju 29. marta nakon odluke Upravnog suda.<sup>30</sup> ZINP-om je RIK-u omogućeno da odlučuje o tome može li podnosilac izborne liste da se kvalifikuje za status stranke ili koalicije nacionalne manjine. Od 17 lista koje su podnele zahtev za priznavanje statusa manjinske liste, njih 8 je takav status i dobilo.

*Pravila o podnošenju i proglašavanju izbornih lista, uključujući i procedure za overu potpisa podrške, trebalo bi razjasniti u cilju obezbeđivanja transparentnosti na svim nivoima, doslednosti i pravne sigurnosti.*

ZINP propisuje polnu kvotu za izborne liste uz barem svakog trećeg kandidata iz redova manje zastupljenog pola. Na jednoj izornoj listi je prva na listi bila žena. Dok podnosilac može povući izbornu listu najkasnije 10 dana pred dan održavanja izbora, povlačenje kandidature pojedinaca u okviru izbornih lista koje su već proglašene nije regulisano pravnim okvirom. Kao posledica toga, RIK je odbio da prihvati povlačenje kandidature jednog od kandidata na izornoj listi Dveri – Demokratska stranka Srbije (DSS).

*ZINP bi trebao da sadrži odredbe koje se odnose na rokove i uslove za povlačenje već podnesenih izbornih lista.*

Redosled izbornih lista i njihov pripadajući broj na glasačkom listiću određivali su se prema redosledu kojim su izborne liste bile proglašavane. I dok to neke od potencijalnih učesnika izbora nije sprečavalo da počnu sa svojom izbornom kampanjom pre proglašenja izborne liste, drugi su se žalili LEOM OEBS/KDILJP-u da je njihovo pravo na sprovođenje kampanje bilo ograničeno.<sup>31</sup> Rok za proglašenje izbornih lista je najkasnije 10 dana do dana održavanja izbora, što zajedno sa potencijalnim postupcima po prigovorima i žalbama na proglašenje izbornih lista, dovodi u pitanje pravovremeno štampanje glasačkih listića i podstiče zabrinutost u odnosu na sposobnost efikasnog rešavanja potencijalnih prigovora.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Ujedinjena Stranka Rusa, Republikanska stranka, Mađarski pokret – Za promene, To smo mi-Prirodni pokret; Tolerancija, Koalicija Građani i građanke Srbije – Romska stranka i Bunjevci građani Srbije, Svi ti predmeti su do dana održavanja izbora bili i dalje nerešeni.

<sup>27</sup> Pogledati stavove 7.3, 7.5 i 7.6 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. kao i stav I.1.3.iii Kodeksa dobre prakse.

<sup>28</sup> Pogledati delove izveštaja pod nazivom *Učestvovanje nacionalnih manjina i Prigovori i žalbe*.

<sup>29</sup> Koalicija Demokratskog pokreta Rumuna i Stranka Rusa, Danica Grujičić – Vlaška stranka. Mađarski pokret – Za promene, Koalicija Građani i građanke Srbije – Romska stranka i Bunjevci građani Srbije; To smo mi-Prirodni pokret i Tolerancija;

<sup>30</sup> Pogledati deo izveštaja pod nazivom *Prigovori i žalbe*.

<sup>31</sup> Pokret Dosta je bilo je počeo sa kampanjom 29. marta iako je njihova izborna lista bila proglašena 9. aprila. Partija za demokratsko delovanje (PDD) – Ardita Sinani je obavestila da su zbog žalbi koje su podneli potencijalni učesnici izbora, koji su svoje zahteve za proglašenjem izbornih lista podneli pre PDD-a, oni morali da čekaju do iza 13. aprila na dodelu rednog broja za njihovu izbornu listu i tek nakon toga su mogli da počnu sa štampanjem materijala za kampanju.

<sup>32</sup> RIK je poslednju izbornu listu proglasio 13. aprila i štampanje glasačkih listića je počelo 15. aprila.

*Trebalo bi preispitati rokove za proglašenje izbornih lista da bi se omogućila detaljnija verifikacija dokumenata koje je potrebno podneti za proglašenje izborne liste, obezbedilo efikasno rešenje u slučaju žalbi i dovoljno vremena za štampanje glasačkih listića.*

## VIII. OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJA KAMPANJA

Zvanična izborna kampanja je počela 4. marta i završena je 48 sati pre dana izbora. Sloboda izražavanja, kretanja i okupljanja su bile poštovane i učesnici izbora su mogli slobodno da sprovedu svoju kampanju. Nakon usporenog početka zbog vanrednih okolnosti usled poplava koje su pogodile delove zemlje, aktivnosti izborne kampanje počele su efektivno u nedelji 21. marta. Kampanjom je dominirala koalicija koju predvodi SNS – „Srbija pobeđuje“. Ostali učesnici koji su vodili primetne kampanje bili su izborna lista „Za pravednu Srbiju“ – koalicija koju predvodi Demokratska stranka (DS), koalicija koju predvodi SPS, Srpska radikalna stranka (SRS), „Savez za bolju Srbiju“ – koalicija sastavljena od Liberalno demokratske partije (LDP), Lige socijaldemokrata Vojvodine (LSV) i Socijaldemokratske stranke (SDS).<sup>33</sup>

Većina stranaka je sprovodila svoju kampanju organizovanjem skupova i putem izbornih materijala koji se koriste na javnim mestima. Opozicione stranke su se žalile LEOM OEBS/KDILJP-u da im je zbog nedostatka finansijskih sredstava, mogućnost da kupe izborne reklame na bilbordima ili u štampanim i elektronskim medijima bila ograničena. Nasuprot tome, bilbordi i posterii na kojima se promovise SNS su bili preovlađujući, dok je treća stranka bila dominantno prisutna u propagandnom programu elektronskih medija. Dodatno, nepostojanje ograničenja za troškove koji mogu da se naprave unutar izborne kampanje stavio je u primetno lošiji položaj one stranke koje su imale na raspolaganju ograničena finansijska sredstva.

Pored toga, i SNS i, u nešto manjoj meri, SPS koristili su zvanične događaje, kao što je obilazak škola, otvaranje javnih institucija i privatnih fabrika za prenošenje svojih izbornih poruka.<sup>34</sup> Dodatno, određen broj sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a bio je mišljenja da su vladajuće stranke zloupotrebljavale javna sredstva i sredstva iz državnog budžeta.<sup>35</sup> To je dovelo do sticanja nepravedne prednosti koju donosi status vladajuće stranke, uz nedovoljno jasno razdvajanje državnih i stranačkih aktivnosti, što je u suprotnosti sa opredeljenima OEBS-a i standardima Saveta Evrope.<sup>36</sup> SNS i Savez vojvođanskih

<sup>33</sup> Koalicija koju predvodi SPS – „Ivica Dačić – SPS – JS – Dragan Marković Palma“.

<sup>34</sup> Mediji su preneli da je Premijer u martu posetio 25 škola kao i dve zdravstvene ustanove. Posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a su zabeležili da je u aprilu Premijer prisustvovao otvaranju fabrika i počecima projekata koji se odnose na infrastrukturu u Vojvodini i da je SNS sprovodio aktivnu kampanju (deleći letke) tokom posete Ministara unutrašnjih poslova i odbrane Kragujevcu. Posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a su takođe zabeležili da je Ministar spoljnih poslova prisustvovao mitingu koji se vremenski poklapao sa otvaranjem pešačke zone u Vranju.

<sup>35</sup> Takvi navodi uključuju korišćenje javnih prostorija i vozila za organizaciju događaja unutar kampanje (Novi Pazar), korišćenje opštinskih prostorija (Zemun) kao sedišta za SNS kontakt centar i reklamiranje ostvarenja SNS administracije na bilbordima koje su platile opštinske vlasti (Prokuplje). Mogao se steći utisak da su i poravnanje neisplaćenih plata u javnom sektoru i povraćaj novca za preplaćene troškove obdaništa u Kragujevcu, takođe bili korišćeni kao način da se unapredi kampanja SNS-a.

<sup>36</sup> Stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta uz Kopenhagena usvojenog 1990. godine propisuje „jasno razgraničenje između Države i političkih stranaka.“ Stav I.2.3 Kodeksa VK o dobroj praksi u oblasti izbora iz 2002 godine navodi “I strankama i kandidatima se mora na podjednak način garantovati pravo a jednake mogućnosti. To podrazumeva neutralan stav državnih tela, naročito u odnosu na: i. izbornu kampanju; ii. izveštavanje u medijima, naročito u medijima koji su u državnom vlasništvu; iii. finansiranje stranaka i kampanji sredstvima iz državnog budžeta.” Pogledati i Zajednička uputstva OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije o [Prevenaciji i merama protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa.](#)

Mađara su imali podršku stranih državnika.<sup>37</sup>

U onim mestima gde su se parlamentarni izbori odvijali istovremeno sa pokrajinskim ili lokalnim izborima, vodila se zajednička kampanja za izbore na različitim nivoima, pri čemu su vladajuće stranke na sva tri nivoa bile fokusirane na uspehe svojih politika. Teme koje se odnose na ekonomiju i socijalnu politiku bile su u centru kampanje svih učesnika izbora. Razlika je postojala između učesnika izbora koji su bili opredeljeni za pridruživanje EU i onih koji su podržavali tešnju saradnju sa Ruskom Federacijom. Uopšteno posmatrajući, izborne kampanje i izborne platforme izbornih lista koje su učestvovala u izborima nisu obuhvatale teme koje su posebno odnosile na žene.

Okruženje u kojem se odvijala izborna kampanja je bilo mirno uz tek nekoliko izolovanih slučajeva nasilja.<sup>38</sup> Opozicione stranke su bile sklone korišćenju negativne kampanje usmerene protiv vladajućih stranaka umesto da su se usredsredile na sopstvene programe. LEOM OEBS/KDILJP je iz svih delova zemlje dobio obaveštenja o navodnim zloupotrebama dominantne pozicije vladajućih stranaka i na nacionalnom i na lokalnom nivou u cilju vršenja pritiska na birače, naročito na one koji su zaposleni u javnom sektoru.<sup>39</sup> Ovi navodi su pobudili zabrinutost vezano za mogućnost birača da daju svoj glas „slobodno i bez straha od štetnih posledica“ kao što je propisano u stavu 7.7 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena. Bilo je i pokušaja da se birači namame inicijativama u sklopu socijalne politike.<sup>40</sup>

ZINP propisuje da Nadzorni odbor (u daljem tekstu: NO) prati aktivnosti političkih stranaka, kandidata i medija, koje se odnose na izbore, i utvrđuje nepravilnosti; međutim, za ove izbore, NO nije formiran.<sup>41</sup> Zbog nepostojanja sveobuhvatnih propisa kojima bi se regulisalo sprovođenje izborne kampanje, nepravilnosti su ostale potencijalno nerešene a to je imalo uticaj na efikasnost rešavanja izbornih sporova.

*Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti i zagarantovalo odvajanje državnih i stranačkih interesa, trebalo bi razmotriti usvajanje propisa za regulisanje izborne kampanje, uključujući propise za sprečavanje zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Usklađenost sa zakonom bi trebalo da prati kompetentno i nezavisno telo dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje.*

<sup>37</sup> Mađarski ministar spoljnih poslova je dao podršku dvema strankama na mitingu političkih stranaka u Pančevu 5. aprila. Mađarski premijer se pridružio premijeru Vučiću na otvaranju privatne fabrike u Subotici 13. aprila. Zamenik predsednika Državne dume Ruske Federacije bio je gost na završnom skupu SNS-a u Beogradu 21. aprila.

<sup>38</sup> LEOM OEBS/KDILJP je dobio informacije o slučajevima nasilja u kojima su učestvovali politički aktivisti i to u Sjenici 25. marta, na Zvezdari (n.t.: *deo Beograda*) 27. marta, u Mladenovcu 3. aprila i u Kruševcu 7. aprila.

<sup>39</sup> LEOM OEBS/KDILJP je primio brojna obaveštenja (takođe iz prve ruke) da su birači bili izloženi direktnim pretnjama, prvenstveno vezano za gubitak zaposlenja. Informacije o brojnim primerima agresivne kampanje od vrata do vrata i telefonskim pozivima, takođe su dostavljane, kao i izvještaji o pritiscima na zaposlene u javnom i privatnom sektoru da dođu na izborni skup SNS-a u Bor i Niš.

<sup>40</sup> Dugoročni posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a su zabeležili da je SNS delio pakete hrane, obezbeđivao besplatne medicinske preglede, organizovao radionice za zaštitu dece i putovanja za penzionere, kako bi uticao na birače tokom kampanje u Kovačici, Šidu, Novom Sadu, Vršcu, Somboru i Šapcu. LEOM OEBS/KDILJP-a je bio obavešten i o određenom broju navoda iz različitih delova zemlje kako je romska zajednica bila naročito izložena kupovini glasova.

<sup>41</sup> NO je do sada formiran samo jednom, 2000. godine.

## IX. FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Izmene i dopune ZFPA-a koje su usvojene u 2014. godini, smanjile su iznos sredstava koji se izdvaja iz državnog budžeta i za redovne aktivnosti stranaka i za aktivnosti u izbornoj kampanji, u skladu sa preporukama OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije.<sup>42</sup> Dodatno, izmenama i dopunama je predviđen rok od pet dana nakon raspisivanja izbora Agenciji za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: ABPK) da obezbedi šablon prema kojem se sastavlja finansijski izveštaj i dozvoljeno je učesnicima izbora da sredstva dobijena tokom ranijih godina za redovan rad iz javnih i privatnih izvora koriste u svrhu sprovođenja izborne kampanje.<sup>43</sup> OEBS/KDILJP i Venecijanska komisija su tokom ranijih godina davali preporuke za određivanje limita za najviši mogući potrošeni iznos, smanjenje gornjeg limita za donacije, skraćivanje rokova za podnošenje finansijskih izveštaja, uvođenje kratkog roka za njihovo objavljivanje kao i uvođenje proporcionalnih i destimulirajućih sankcija.<sup>44</sup> Ove preporuke tek treba da se razmotre. Uopšteno posmatrajući, sistem kojim je regulisano finansiranje ne obezbeđuje transparentnost, integritet i snošenje odgovornosti za finansiranje kampanje.

Sredstava iz državnog budžeta koja se dodeljuju za sprovođenje izborne kampanje iznosila su ukupno RSD 580 miliona.<sup>45</sup> Od tog iznosa je 18. aprila isplaćeno 20 procenata na račune 17 od 20 izbornih lista koje učestvuju u izborima, RSD 5,8 miliona svakoj kao avans.<sup>46</sup> Preostalih 80 procenata se dodeljuje nakon izbora proporcionalno u odnosu na broj osvojenih mandata. Tri izborne liste koje su učestvovala na izborima nisu uspele da osvoje jedna procenat glasova (0,2 procenta za manjinske liste) i morale su da vrate avans koji im je bio uplaćen.<sup>47</sup> Finansiranje, novčano ili nenovčano, iz stranih, državnih, javnih i anonimnih izvora kao i od neprofitnih i dobrotvornih organizacija i sindikata je zabranjeno. Znatno veće finansijske mogućnosti vladajuće stranke u poređenju s ostalim učesnicima izbora, narušile su princip jednakih mogućnosti.

Prema zakonu, fizičko lice može da donira godišnje najviše do 20 prosečnih mesečnih plata, dok pravna lica mogu donirati najviše do deset puta toliko.<sup>48</sup> Ovaj limit za donacije se udvostručava u izbornoj godini, bez obzira na broj izbora u toku godine. Ne postoji limit za potrošnju. Sve uplate i isplate se vrše preko namenskih računa u banci. Donacije moraju da se uplate putem bankovnog transfera. Samo je pet izbornih lista koje su učestvovala u izborima objavilo informacije o donacijama na svojim Internet stranicama, kao što propisuje zakon.<sup>49</sup>

ABPK ima mandat da nadzire finansiranje političkih aktivnosti i izborne kampanje i zloupotrebu javnih resursa. Dodatno, Državna revizorska institucija (DRI) ima mandat da sprovedi reviziju nad javnim sredstvima kojima raspolažu političke stranke.<sup>50</sup> Učesnici izbora imaju obavezu da podnesu finansijski izveštaj ABPK na godišnjem nivou i najkasnije 30 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora.

<sup>42</sup> Godišnji iznos sredstava iz javnih izvora je smanjen sa 0,15 na 0,105 procenata prihoda od poreza u državnom budžetu dok je iznos za finansiranje izborne kampanje smanjen sa 0,1 na 0,07 procenta prihoda od poreza.

<sup>43</sup> Šest učesnika izbora, koji su imali poslanike u parlamentu, moglo je da iskoristi ovu meru. Od RSD 764 miliona on (otprilike EUR 6,2 miliona) koji su bili dodeljeni u 2015., SNS je dobio RSD 435 miliona, SPS – 137 miliona, DS – 73 miliona, SDS – 70 miliona, SVM – 27 miliona, SDA – 12,5 miliona, PDD – 8,7 miliona.

<sup>44</sup> Pogledati [Zajedničko mišljenje OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti usvojeno 2014. godine.](#)

<sup>45</sup> Ekvivalent za otprilike EUR 4,7 miliona.

<sup>46</sup> To iznosi otprilike EUR 47,200. Primaoci moraju da polože jemstvo u jednakoj vrednosti. Uplata avansa je odbijena za tri izborne liste jer nisu položile jemstvo.

<sup>47</sup> To su bili U inat – Zajedno za Srbiju, Dijalog – Mladi sa stavom, Borko Stefanović – Srbija za sve nas.

<sup>48</sup> To su iznosi od RSD 887.200 (oko EUR 7,220) i RSD 8.872.000 (oko EUR 72,200).

<sup>49</sup> To su DS, SDS – LDS, SNS, SPS i SRS.

<sup>50</sup> DRI nije dužna da sprovedi redovnu reviziju svih stranaka. Do danas je DRI sprovela reviziju tri stranke i to u odnosu na finansije iz 2014. i to kod SNS, SPS i DS, i pokrenuti su sudski postupci protiv DS-a i SPS-a u kojima još nisu donesene pravosnažne odluke

Nema roka za ABPK do kog ona mora da objavi finansijski izvještaj i nema obaveze objavljivanja bilo kakvih zaključaka. Činjenicom da finansijski izvještaji nisu sačinjeni pre dana održavanja izbora, bila je ograničena mogućnost birača da glasaju na osnovi svih potrebnih informacija.<sup>51</sup> Međutim, zabeležene su izjave u kojima se izražava zabrinutost da novčane kazne nisu ni proporcionalne niti imaju destimulativan efekat.<sup>52</sup> ABPK je rasporedila 135 posmatrača po celoj zemlji u cilju sakupljanja podataka o tome da li se postupa u skladu sa zakonom o finansiranju izborne kampanje. U praksi, ABPK može da pokrene prekršajni postupak zbog potencijalnih nepravilnosti u izbornoj kampanji nakon podnošenja finansijskih izvještaja. Dodatno, postupci na sudu su neopravdano dugi.

*Da bi se postigla veća transparentnost u finansiranju izborne kampanje, trebalo bi razmotriti ranije preporuke OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije, uključujući uvođenje limita na potrošnju, obaveze podnošenja privremenih finansijskih izvještaja kao i pravovremenog objavljivanja finansijskih izvještaja i zaključaka ABPK-a. Zakonom bi trebalo da se propišu proporcionalne i destimulativne sankcije a nepravilnosti bi trebale biti sankcionisane.*

## X. MEDIJI

### A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Medijski prostor zauzimaju brojni mediji, uključujući 430 televizijskih i radio kanala, kao i preko 700 štampanih medija, koji se takmiče na relativno malom reklamnom tržištu. Skoro dve trećine domaćinstava je 2015. imalo pristup Internetu. Međutim, televizija je i dalje ubedljivo najuticajniji medij i najdominantniji izvor informacija za preko 60 procenata stanovništva, a prate je Internet i dnevne novine. Postoje dva javna servisa (u daljem tekstu: JS) - nacionalna *Radio-televizija Srbije (RTS)* i pokrajinska *Radio-televizija Vojvodine (RTV)*, i one obje emituju uticajne informativne programe. Najpopularniji privatni mediji su televizijski kanali s nacionalnom pokrivenošću – Pink, Prva, Happy i B92; dok su *Blic*, *Informer* i *Kurir*, sve tabloidi, one novine koji imaju dominantnu ulogu među dnevnim novinama.

Uprkos velikom broju medija, programi s analitičkim sadržajem i informativni programi, koji su prikazivani na uticajnim TV kanalima sa nacionalnom pokrivenošću, sa izuzetkom javnih servisa, ograničeni su. Mnogi sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a su pripisali trend tabloidizacije i generalni nedostatak kritičke analize u medijima rasprostranjenoj autocenzuri koja je rezultat političkog uticaja koji se ostvaruje putem oglašavanja, poreskih olakšica ili sprovođenja poreskih kontrola.<sup>53</sup> Uopšteno posmatrajući, to bi moglo da ograniči sposobnost birača da formiraju mišljenje o izbornim listama koje učestvuju u izborima i njihovim izbornim platformama na osnovu dovoljnog broja informacija. Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije iz 2015. godine, Vladinog savetodavnog tela, naglasio je da „mediji ne kontrolišu vlasti i njihove rezultate; naprotiv, mediji su u stvari kontrolisani od strane vlasti“ i „nezavisni mediji praktično ne postoje“.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Član 7.3 UN-ove Konvencije protiv korupcije iz 2003. Propisuje da bi države trebala da „razmotre odgovarajuće zakonske i administrativne mere [...] za povećanje transparentnosti u finansiranju kandidatura za javne funkcije koje se popunjavaju izborima i tamo gde je to primenjivo, finansiranju političkih stranaka“

<sup>52</sup> Sankcije uključuju upozorenja, uskraćivanje pristupa javnim sredstvima, novčane kazne u iznosu od 200.000 do 2 miliona dinara (oko EUR 1.630 do EUR 16.300), konfiskovanje sredstava i zatvorsku kaznu.

<sup>53</sup> Savet za borbu protiv korupcije (SBPK), savetodavno Vladino telo, opisalo je te mehanizme u svom izvještaju za 2015. godinu. Pogledati „[Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji](#)“ i „[Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga](#)“

<sup>54</sup> *Ibid*

Cilj reforme medijske regulative u 2014. godini je bilo poboljšanje medijskog okruženja ali efekti iste su i dalje ograničeni zbog nedostataka u primeni.<sup>55</sup> Većina sagovornika LEOM OEBS/KDILJP-a je naglasila potrebu dodatnog unapređivanja državnog Registra medija u odnosu na dodelu javnih sredstava za medijske projekte i aktivnosti i u cilju veće transparentnosti vlasništva nad medijima. Nakon privatizacije lokalnih javnih medija, informacija o koncentraciji vlasništva nad medijima i politički pristrasnom izveštavanju u medijima bilo je sve više.<sup>56</sup> Novi propisima je od početka 2016. godine ponovo uveden model finansiranja javnih servisa putem pretplate; međutim, javni mediji smatraju da je iznos pretplate nedovoljan za finansiranje svih njihovih aktivnosti. Ostatak sredstava se obezbeđuje direktno iz državnog budžeta, čime se potencijalno dovodi u pitanje nepristrasnost i nezavisnost javnih servisa.

*Nezavisnost javnih medija mogla bi dodatno da se ojača uspostavljanjem mehanizma koji bi im obezbedio dovoljno sredstava za finansiranje čime bi se smanjila njihova zavisnost od državnog budžeta.*

Suprotno zakonskim odredbama i uprkos intervencijama Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom su dostavili informacije i o tome da je pristup informacijama koje imaju državna tela ograničen. U sve većem broju slučajeva su ta tela radije birala da plate novčanu kaznu nego da dostave informacije, što nije u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>57</sup> Prljava kampanja koju su novine *Informer* vodile protiv novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom, nevladinih organizacija ili javnih institucija koje su zauzimale kritički stav u odnosu na Vladu, imalo je oblik zastrašivanja i uticalo je na sposobnost svih navedenih da obavljaju svoj posao.<sup>58</sup> Ostali slučajevi kršenja slobode medija koji su zabeleženi tokom kampanje uključuju slučajeve vršenja pritiska na novinare i zabranu prisustvovanja konferenciji za novinare.<sup>59</sup>

## **B. PRAVNI OKVIR I PROPISI KOJIMA JE REGULISAN RAD MEDIJA**

ZINP je glavni zakon kojim je regulisano delovanje medija u izbornoj kampanji. Zakon propisuje osnovne principe, uključujući obavezu da javni mediji obezbede jednaku minutažu informativnog programa učesnicima izbora kao pravo građana da putem sredstava javnog informisanja budu obavesteni o izbornim programima i aktivnostima učesnika izbora. U junu 2015. je Regulatorno telo za elektronske medije (REM), izdalo Uputstvo o obavezama medijskih servisa tokom izborne kampanje (u daljem tekstu: Uputstvo za medije). Uputstvo propisuje da su elektronski mediji u obavezi da pruže informacije o učesnicima izbora bez diskriminacije, na istinit, objektivan i potpun način i pravovremeno, kao što je predviđeno i Zakonom o elektronskim medijima iz 2014., koji je najvažniji zakon kojim su regulisane aktivnosti elektronskih medija i u osnovama aktivnosti REM-a.

<sup>55</sup> Reformom su bila obuhvaćena tri zakona: Zakon o elektronskim medijima, Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o javnim medijskim servisima.

<sup>56</sup> Od 73 medija, koji su bili u vlasništvu države ili lokalnih samouprava, njih 34 je privatizovano 2015. među kojima je bilo 14 medija koje su navodno kupili saradnici vladajućih stranki. Iskazana je zabrinutost u odnosu na finansijsku pomoć koja se medijima dodeljivala iz javnih sredstava pre i nakon privatizacije. Sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a su takođe postavili pitanje delovanja novinske agencije *Tanjug*, koja je prvo bila zatvorena ali je nastavila sa radom bez da je poznat izvor za finansiranje njenih aktivnosti.

<sup>57</sup> Opšti komentar UNHRC-a br. 4 na član 19. ICCPR-a glasi "Član 19., stav 2. podstiče pravo na pristup informacijama javnih institucija. Takve informacije uključuju pristup evidencijama koje ima neka javna institucija, bez obzira na format u kojem se informacija čuva, njezin izvor i datum nastanka."

<sup>58</sup> Kao primer, u februaru, dnevne novine *Informer* pokrenule su kampanju protiv člana Saveta za borbu protiv korupcije nakon što je Savet objavio jedan svoj izveštaj; u martu, *Informer* je vodio kampanju protiv novinara Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK).

<sup>59</sup> Na primer, novinaru Boom 93 Radija iz Požarevca je bio odbijen pristup na pres konferenciju političke stranke a novinarka RTV-a je dobila ukor jer je predsedniku Vlade postavila kritičko pitanje o njegovoj političkoj prošlosti. LEOM OEBS/KDILJP je primio verodostojna obaveštenja o tome da je vršen pritisak na grupu novinara da moraju da pišu članke kojima se pruža podrška određenim političkim stavovima.



Zbog činjenice da Nadzorni odbor za ove izbore nije bio formiran, REM je najvažnije telo koje nadzire aktivnosti elektronskih medija. Međutim, REM se nije previše bavio aktivnostima medija tokom izborne kampanje. REM je primio 22 prigovora na rad medija tokom izborne kampanje, od kojih je njih pola primljeno u poslednjoj nedelji kampanje. Iako se trudio da reši neke od prigovora, naponi REM-a su uopšteno posmatrajući ostali ograničeni. Međutim, kao znak napretka, u skladu sa preporukama OEBS/KDILJP-a, REM je na svojoj Internet stranici objavio zapisnike sa svojih sednica kao i neke informacije o prigovorima koji su podneseni u odnosu na izbornu kampanju, iako to nije uvek bilo pravovremeno i detaljno.

Iako je REM obavestio LEOM OEBS/KDILJP da prati način na koji elektronski mediji sa nacionalnom pokrivenošću izveštavaju o izbornoj kampanji, odlučio je da neće objaviti rezultate tog praćenja dok traje izborna kampanja kako time ne bi uticao na tok kampanje. Takođe se mogao steći utisak da REM nije koristio zaključke dobivene praćenjem rada medija za rešavanje prigovora koji su bili podneseni na način izveštavanja elektronskih medija sa nacionalnom pokrivenošću ili za pokretanje postupaka po službenoj dužnosti (*ex officio*) zbog pristrasnog izveštavanja medija.

*Trebalo bi razmotriti mogućnost jasnog definisanja nadležnosti REM-a u utvrđivanju i pravovremenom sankcionisanju kršenja zakona. Dodatno, REM bi trebao da deluje samoinicijativno, na osnovi sistematskog praćenja izveštavanja medija i procene da li su mediji postupali u skladu sa postojećim propisima.*

### C. PRAĆENJE RADA MEDIJA OD STRANE OGRANIČENE MISIJE OEBS/KDILJP-A

Većina elektronskih i štampanih medija čiji je rad pratila LEOM OEBS/KDILJP je bila usredsređena na glavne političke učesnike izbora; aktivnosti Vlade i vladajućih stranaka bile su snažno zastupljene u izveštavanju medija.<sup>60</sup> Glavni televizijski kanali su prenosili informacije o aktivnostima učesnika izbora u izbornoj kampanji u posebnim delovima informativnog programa; međutim, uz izuzetak javnih medija, mediji nisu pružali previše mogućnosti biračima da se informišu o učesnicima izbora i njihovim izbornim platformama. Uopšteno posmatrajući, nedostajalo je analitičko i kritičko izveštavanje u prilogima glavnih elektronskih medija kao i u izveštavanju većine štampanih medija.

*Trebalo bi razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora.*

Javni servisi, RTS1 i RTV1, postupali su u skladu sa svojom zakonskom obavezom da učesnicima izbora omoguće platforme za predstavljanje njihovih programa prenoseći predstavljanje učesnika izbora u posebnim izbornim programima. Takođe su organizovali televizijske debate sa predstavnicima izbornih lista sa najvećim šansama da budu izabrani i, uopšteno posmatrajući, obuhvatno izveštavali o učesnicima izbora. Međutim, praćenje medija od strane LEOM OEBS/KDILJP-a je pokazalo da su aktivnosti Vlade očigledno dominirale u programima vesti koje su se prikazivale na dva javna servisa sa otprilike 40 procenata zastupljenosti, a način izveštavanja je bio ili pozitivan ili neutralan.<sup>61</sup> U programima vesti ova dva kanala o izbornim listama koje učestvuju u izborima, SNS je bio najzastupljeniji, sa otprilike 15 procenata. Informativni program je bio uravnoteženiji, naročito onaj na RTV1.

<sup>60</sup> Od 24. marta, LEOM OEBS/KDILJP je pratio udarne termine za emitovanje programa na televizijskim kanalima javnih servisa, RTS1 i RTV1, i privatnim TV kanalima B92, Pink i Prva. Večernje vesti i informativni program TV kanala Happy i NI, kao i sadržaj dnevnih novina Blic, Danas, Informer, Kurir, Politika i Večernje novosti takođe su bili detaljno praćeni.

<sup>61</sup> Centralni večernji informativni program na RTS1 i RTV1 je bio identičan.

Svi privatni televizijski kanali sa nacionalnom pokrivenošću – B92, Happy, Pink i Prva – bili su blagonakloni Vladi i/ili SNS-u emisijama vesti, u čemu se isticao *Pink*, koji je otvoreno promovisao Vladu dok je Demokratsku stranku prikazivao u negativnom svetlu. Preferencijalno izveštavanje bilo je još očiglednije u ostalim programima u kojima su izveštavali o događajima. *B92, Pink i Prva* su Vladi i/ili SNS-u posvetili otprilike 90 procenata izveštavanja u programima izvan redovnih vesti. *Happy* je posvetila 47 procenata takvog izveštavanja SNS-u i više od 38 procenata SPS-u. Izveštavanje u tim programima se značajno povećalo u zadnjoj nedelji kampanje. Pozitivan primer je N1, privatni televizijski kanal, čiji program se prikazuje prvenstveno u većim gradovima, koji je opširno i na dosta raznolik i izbalansiran način izveštavao o učesnicima izbora u svom informativnom programu.

Među novinskim izdanjima čiji je rad praćen, *Informer* je predstavljao učesnike izbora iz redova opozicije u negativnom svetlu, naročito DS, dok je pružao otvorenu podršku SNS-u i Vladi. *Politika i Večernje novosti*, obe delimično u državnom vlasništvu, naginjale su Vladi u svom izveštavanju, a slična sklonost zabeležena je i kod *Kurira*. *Blic* je zauzimao nešto kritičniji stav u odnosu na političke aktere. Različite stavove i sveukupno izbalansiranu sliku političkih subjekata predstavljao je *Danas*, čiji je tiraž znatno manji od tiraža ostalih novina koje su praćene. Celokupno izveštavanje medija, čiji je rad praćen, o ženskim političkim akterima nije prelazio 10 procenata, uz izuzetak informativnog programa na javnom servisu i kanalu *NI*, na kojima je bilo značajno više.

## XI. PRIGOVORI I ŽALBE

Pravo da zatraže pravni lek je garantovano biračima, kandidatima i podnosiocima izbornih lista. Prigovori na odluke RIK-a se podnose samom RIK-u, što podstiče određenu zabrinutost vezano za sukob interesa. Žalbe se podnose Upravnom sudu čije su odluke konačne. Prigovor se podnosi RIK-u najkasnije 24 časa od donošenja odluke ili učinjene nepravilnosti dok se žalba Upravnom sudu podnosi najkasnije 48 časova od prijema odluke. Rok od 24 časa ne obezbeđuje dovoljno vremena za pronalaženje pravnog leka koji je u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.<sup>62</sup> Zakon se ne omogućava podnošenje prigovora BO-ima na sam izborni dan.<sup>63</sup> RIK i Sud moraju da donesu odluku unutar 48 časova. Ukoliko se prigovor usvoji, odluka ili akt se ukidaju. Ukoliko se odluka o prigovoru ne donese u propisanom zakonskom roku, prigovor se smatra usvojenim. Javna rasprava nije obavezna i o žalbama koje se odnose na izbore se i dalje raspravlja na zatvorenim sednicama (*in camera*), a kao razlog za to se navode vrlo kratki rokovi. Uopšteno posmatrajući, mehanizam za rešavanje sporova, kakav je propisan zakonom, ne predstavlja efektivan pravni lek.

*Efikasnost i transparentnost procesa rešavanja sporova mogle bi se unaprediti uvođenjem zakonske obaveze poštovanja prava podnosioca prigovora na raspravu u kojoj bi učestvovala obe strane, pravovremenog objavljivanje informacija o prigovorima i odlukama i produženjem roka od 24 časa.*

ABPK nije primila niti jedan prigovor koji se odnosi na nepravilnosti u finansiranju izborne kampanje ili zloupotrebu javnih resursa. LEOM OEBS/KDILJP-a nije dobila informacije da li su podneseni zvanični prigovori vezano za navode o zloupotrebi javnih resursa i vršenja pritiska na birače ali je primila obaveštenja o primećenom strahu od negativnih posledica zbog podnošenja prigovora kao i o opštem nedostatku poverenja u efikasnost pravosuđa i istražnih organa.

<sup>62</sup> Stav II.3.3.g Kodeksa dobre prakse sadrži preporuku o tri do pet dana za podnošenje pojedinačnih prigovora i njihovo rešavanje.

<sup>63</sup> RIK smatra da se prigovori koji se odnose na biračko pravo i/ili nepravilnosti mogu podneti do 20,00 časova u danu nakon izbornog dana, odnosno 24 časa od trenutka zatvaranja biračkih mesta. Ovakvom interpretacijom se ne obezbeđuje 24 časa za podnošenje prigovora koji se odnose na prebrojavanje glasova i zapisnike sa biračkih mesta.

Do dana održavanja izbora, RIK-u, Upravnom sudu i Ustavnom sudu je podneto oko 35 prigovora i žalbi u odnosu na proglašenje jedanaest izbornih lista.<sup>64</sup> Od navedenog broja, osam se odnosilo na proglašenje izbornih lista koje su nominovale grupe birača.<sup>65</sup> Dodatnih dvanaest prigovora se odnosilo na odbijanje registracija za šest izbornih lista,<sup>66</sup> dva u odnosu na registraciju jedne izborne liste<sup>67</sup> i osam na priznavanje ili nepriznavanje statusa manjinske liste za četiri izborne liste.<sup>68</sup> U nekoliko slučajeva, Upravni sud je poništio odluke RIK-a, interpretirajući zakon na previše restriktivan način.<sup>69</sup>

## XII. UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA

Ustav garantuje prava i slobode nacionalnih manjina, uključujući one koje se odnose na političko udruživanje, kulturne institucije, obrazovanje i pristup informacijama na njihovom jeziku, pravo da biraju i budu birani. Prema popisu stanovništva iz 2011, u Srbiji postoji oko 20 registrovanih nacionalnih manjina.<sup>70</sup> Zakon o političkim strankama iz 2009. godine sadrži odredbe kojima se promoviše učestvovanje nacionalnih manjina u javnom životu i 64 od 106 registrovanih političkih stranaka su stranke nacionalnih manjina.<sup>71</sup> Glasački listići i zapisnici su štampani na do pet jezika nacionalnih manjina u sredinama u kojima su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi.

Od 29 podnesenih izbornih lista, 17 njih je podnelo zahtev za priznavanje statusa manjinske liste i 8 njih je takav status i dobilo.<sup>72</sup> RIK je u početku proglasio 4 od 17 listi ali je odbio da im odobri status manjinske liste jer nisu dostavile dokaze o tome da svojim aktivnostima predstavljaju i promovišu interese nacionalne manjine.<sup>73</sup> Međutim, Upravni sud je doneo odluku da RIK ne može da odbije status manjinske liste izbornoj listi koju je podnela politička stranka koja ima takav status. Neki podnosioci izbornih lista su iskoristili ovaj nedostatak jasnih kriterijuma u zakonu da podnesu zahtev za proglašenjem statusa manjinske liste isključivo zbog mogućnosti da iskoriste privilegije koje iz toga proizlaze. Od osam izbornih lista nacionalnih manjina koje su učestvovala u izborima, dve izborne liste su bile registrovane kao liste nacionalnih manjina Bošnjaka, dve kao izborne liste Mađara i dve kao izborne liste Rusa, a po jedna lista kao liste nacionalnih manjina Albanaca i Slovaka. Dodatno, jedna

<sup>64</sup> Ruska stranka-Slobodan Nikolić, Republikanska stranka-Nikola Sandulović, Srpsko-ruski pokret-Slobodan Dimitrijević, Zelena stranka, Koalicija Demokratski pokret Rumuna i Stranka Rusa, Danica Grujičić - Vlaška stranka, Mađarski pokret – Za promene, Koalicija Građani i građanke Srbije – Romska stranka i Bunjevci građani Srbije, To smo mi-Prirodni pokret;

<sup>65</sup> Izborna lista 'Zajedno za Srbiju – Nacionalni pokret Glišić – Parović,' je proglašena pod novim imenom: U inat – Zajedno za Srbiju – Narodni pokret”.

<sup>66</sup> Republikanska stranka-Nikola Sandulović; To smo mi-Prirodni pokret; Danica Grujičić - Vlaška stranka, Mađarski pokret – Za promene, Tolerancija, Građani i građanke Srbije– Koalicija Romska stranka i Bunjevci građani Srbije. Zelena stranka

<sup>67</sup> Ruska stranka-Slobodan Nikolić, Republikanska stranka-Nikola Sandulović, Srpsko-ruski pokret-Slobodan Dimitrijević, Zelena stranka, Pogledati deo izveštaja pod nazivom *Učestvovanje nacionalnih manjina*.

<sup>68</sup> Na primer, donošenje odluke u odnosu na izbornu listu 'Zajedno za Srbiju – Nacionalni pokret Glišić – Parović,' i izborne liste koje su podnele zahtev za dodelu statusa liste nacionalne manjine.

<sup>69</sup> Najveće manjine su Mađari (253.899), Romi (147.604) i Bošnjaci (145.278). Albanci su bojkotovali popis u 2011., međutim, procenom broja stanovnika koja je sprovedena 2015. na zahtev državnih tela Republike Srbije, došlo se do službenih podataka prema kojima stanovnika Albanske nacionalnosti ima 47.938.

<sup>70</sup> Dok je za registrovanje političke stranke potrebno 10.000 potpisa, nacionalna manjina može da registruje stranku uz 1.000 potpisa podrške. Međutim, svim izbornim listama pa tako i manjinskim listama, je potreban isti broj potpisa, 10.000, da bi mogle da podnesu svoje izborne liste.

<sup>71</sup> Dodatno, jedna izborna lista Roma je registrovana sa statusom manjinske liste ali je povukla svoju listu. Šest lista koje su podnele zahtev za proglašenje statusa manjinske liste nije proglašeno jer nisu imale dovoljan broj potpisa podrške.

<sup>72</sup> Član 81.3. ZINP-a propisuje da RIK odlučuje o tome da li podnosilac izborne liste predstavlja stranku nacionalne manjine ili njihovu koaliciju. Član 42. Uputstava RIK-a propisuje kriterijume za priznavanje statusa nacionalne manjine izbornim listama. Pogledati deo izveštaja od nazivom *Prigovori i žalbe*.

druga stranka nacionalnih manjina je bila na koalicionoj listi sa strankama koje nisu predstavljale manjine.<sup>74</sup>

*Trebalo bi preduzeti mere, uključujući i uvođenje jasnih kriterijuma propisanih zakonom, u cilju sprečavanja zloupotreba odredbi kojima se izbornim listama omogućava sticanje statusa nacionalne manjine.*

### **XIII. DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI**

Uprkos preporukama koje OEBS/KDILJP daje već dugi niz godina, zakoni kojima se reguliše sprovođenje izbora ne sadrže odredbe kojima bi se regulisalo posmatranje izbora.<sup>75</sup> Pristup domaćim i međunarodnim posmatračima je regulisan Poslovníkom RIK-a i propisima RIK-a za ove izbore. Tim poslovnikom i propisima su određeni razumni rokovi za akreditovanje i ograničen je broj domaćih posmatrača na jednog posmatrača po organizaciji na jednom biračkom mestu. Dodatno, RIK je regulisao da ciljevi domaćih organizacija civilnog društva moraju da se ostvaruju u oblasti izbora da bi te organizacije imale pravo na posmatranje izbora.<sup>76</sup>

*U skladu sa opredeljenjima OEBS-a, zakon bi trebao da sadrži odredbe kojima se domaćim i međunarodnim posmatračima obezbeđuje pristup svim fazama izbornog procesa i jasno definišu njihova prava i obaveze.*

RIK je akreditovao 196 međunarodnih posmatrača i 1689 domaćih posmatrača u jednom inkluzivnom procesu. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je pratio reprezentativni uzorak od ukupno 450 biračkih mesta, dok je Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) razmestio 800 kratkoročnih posmatrača.

### **XIV. IZBORNI DAN I OBJAVLJIVANJE REZULTATA**

#### **A. IZBORNI DAN**

U skladu sa standardnom praksom za LEOM, LEOM OEBS/KDILJP nije posmatrala procedure izbornog dana na sistematski i sveobuhvatan način. Međutim, međunarodni posmatrači su posetili ograničen broj biračkih mesta u celoj zemlji.

Procedure izbornog dana bile su generalno sprovedene na efikasan način i u skladu sa zakonom. Međutim, međunarodni posmatrači su zabeležili određene probleme. Izgled paravana i način na koji su bila postavljena određena biračka mesta nije obezbeđivao tajnost glasanja, što nije u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i ostalim međunarodnim obavezama i standardima.<sup>77</sup> Uopšteno posmatrajući, glasanje se odvijalo na pravilan način iako je u nekim slučajevima nedovoljna veličina prostorija u kojim je organizovano glasanje i velik broj članova BO-a doprineli gužvi na biračkom mestu.<sup>78</sup> U nekoliko slučajeva su međunarodni posmatrači primetili da članovi BO-a nisu znali koja stranka ih je

<sup>74</sup> Demokratski savez Hrvata u Vojvodini nalazio se na listi "Za pravednu Srbiju – DS".

<sup>75</sup> Stav 8. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine, propisuje da „države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, jača izborni proces u državama u kojima se izbori održavaju”. Pogledati i stav II.3.2. Kodeksa dobre prakse.

<sup>76</sup> Neke organizacije civilnog društva menjale su svoje statute da bi mogle da dobiju akreditaciju.

<sup>77</sup> Pogledati stav 5.1 Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990., član 25. (b) PGP-a i član 3. Dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

<sup>78</sup> RIK je naveo da je imenovano otprilike 300.000 članova BO-a, što iznosi u proseku 36 članova BO-a po biračkom mestu.

imenovala u sastav.<sup>79</sup> Takva praksa bi mogla da utiče na predviđeni pluralizam unutar izbornih komisija, odnosno biračkih odbora, i na poverenje u izbornu administraciju. Ne postoji zakonska obaveza da ovlaštene osobe u BO-ima moraju da nose neku identifikacionu oznaku.

*Državni organi bi trebalo da preispitaju izgled paravana i način na koji su postavljena biračka mesta da bi se obezbedila tajnost glasanja kao i da razmotre obavezne identifikacione oznake koje bi nosili svi članovi BO-a.*

Članovi BO-a su generalno pokazali zadovoljavajuće razumevanje procedura. Međutim, zabeleženi su slučajevi porodičnog glasanja a proveravanje sa UV lampama da li je bilo višestrukog glasanja, nije sprovedeno na dosledan način. Biračima s poteškoćama nisu bila dostupna sva biračka mesta koja su bila posećena. Iako na sam izborni dan nije bilo prijavljenih ozbiljnih incidenata, međunarodni posmatrači su zabeležili i primili obaveštenja o prisustvu predstavnika SNS-a na i oko nekih biračkih mesta.<sup>80</sup>

Posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a su obavestili o nedostatku zaštitnih mera za čuvanje osetljivih izbornih materijala, uključujući glasačke listiće, koji su, na nekim mestima, bili čuvani u domovima predsednika BO-a do samog izbornog dana. Neki sagovornici LEOM OEBS/KDILJP-a su iskazali zabrinutost da ti materijali nisu bili zapečaćeni na pravilan način i da broj listića u trenutku otvaranja biračkih mesta na izborni dan nije proveren upoređivanjem sa brojem listića koje je BO primio dva dana ranije.

LEOM OEBS/KDILJP je zabeležio nekoliko slučajeva kršenja izborne tišine u Vojvodini i centralnoj Srbiji pre i na sam izborni dan. U Jagodini su DS i LDP podneli zajednički prigovor lokalnoj izornoj komisiji i RIK-u nakon što su aktivisti SNS-a 22. aprila postavili postere i koristiti razglas.

Tokom prebrojavanja glasova je LEOM OEBS/KDILJP zabeležio da određen broj članova BO-a nije upoznat s procedurama kojima se uparuje broj potpisa na izvodima iz biračkog spiska i broj glasačkih listića ubačenih u glasačku kutiju. U nekoliko slučajeva bilo je potrebno ponovno prebrojavanje iz razloga što je broj glasačkih listića u kutiji bio veći od broja potpisa na izvodu iz biračkog spiska ili zato što su glasački listići za parlamentarne izbore bili ubačeni u kutiju za lokalne izbore.<sup>81</sup>

RIK je počeo da objavljuje preliminarne rezultate u ranim jutarnjim časovima nakon izbornog dana. Preliminarne informacije o izlaznosti su govorile o 56,3 procentom odzivu birača.

## **B. TABELARNI PRIKAZ I OBJAVLJIVANJE REZULTATA**

Zakonom je propisana mogućnost pregleda materijala BO-a od strane predstavnika učesnika izbora nakon izbornog dana. RIK je odobrio sve zahteve za pregledom koje su podneli učesnici izbora. Međutim, ne postoje jasna pravila o tome na koji način se sprovodi pregled i oni timovi koji su vršili pregled iskazali su zabrinutost da pregled nije obavljen na način koji bi mu dao odgovarajući smisao.<sup>82</sup> Dodatno, nakon što se obavi pregled više nije dozvoljeno podnošenje prigovora, uključujući i

<sup>79</sup> Slučajevi su zabeleženi u Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu i Vranju. U Kragujevcu je jedan član BO-a priznao posmatračima LEOM OEBS/KDILJP-a povezanost sa SNS-om iako je zvanično predstavljao drugu izbornu listu.

<sup>80</sup> To je bio slučaj na biračkim mestima posećenima u Nišu i Vojvodini.

<sup>81</sup> U Novom Sadu, Nišu i Vranju su posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a zabeležili da je slična boja glasačkih listića za parlamentarne i lokalne izbore otežala njihovo razlikovanje nekim biračima pa su birači ponekad ubacivali svoje listiće u pogrešnu glasačku kutiju. Tokom prebrojavanja u Vranju su posmatrači LEOM OEBS/KDILJP-a zabeležili da su članovi BO-a imali poteškoća u sortiranju listića nakon otvaranja kutija i često nisu mogli da se slože oko boje listića.

<sup>82</sup> Timovi koji su vršili proveru nisu imali pristup zapisnicima sa biračkih mesta i nisu smeli da pišu beleške već su mogli samo da fotografišu glasačke listiće.

nemogućnost osporavanja izbornog rezultata, što je u suprotnosti sa najboljom praksom.<sup>83</sup> Iako su proces pregleda materijala nadzirali članovi RIK-a, iskazana je određena zabrinutost u odnosu na nedostatak zaštitnih mera za čuvanje glasačkih listića i izbornog materijala. Zakon ne propisuje obavezu bezbednog čuvanja glasačkih listića i izbornih materijala do isteka roka za osporavanje izbornog rezultata.

*Trebalo bi da se uspostave jasne procedure kojima se reguliše pregled izbornih materijala i koje omogućavaju pregled koji je i ujednačen i ima tačno određen smisao. Trebalo bi preduzeti mere kojima bi se obezbedilo čuvanje izbornih materijali dok traje pregled.*

Zakon ne propisuje transparentan i verodostojan proces za tabelarno prikazivanje glasova u kojem bi se brojeke iz zapisnika BO-a o rezultatima izbora mogle unakrsno proveriti sa tabelarno razvrstanim podacima. Postupak tabelarnog prikazivanja glasova sprovodi Republički zavod za statistiku (u daljem tekstu: RZS) uz pomoć koordinatora RIK-a u opštinama i u RIK-u. Prema zakonu, predstavnici učesnika izbora mogu da posmatraju proces tabelarnog prikazivanja glasova u RIK-u, iako je RZS obavestio da niti jedan predstavnik nije posmatrao proces.<sup>84</sup> RSZ je sproveo kontrolu zapisnika BO-a pri čemu su neke greške bile obrađene bez prisustva svih članova BO-a; u slučaju ostalih grešaka, RZS predlaže RIK-u korekcije.<sup>85</sup> Uopšteno posmatrajući, zakonske odredbe koje se odnose na tabelarno prikazivanje glasova i objavljivanje rezultata, na način na koji se sada primenjuju, ne obezbeđuju pošteno prebrojavanje i objavljivanje glasova, dovodeći u pitanje poštovanje stava 7.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine. Međutim, glavni akteri izbornog procesa nisu iskazali zabrinutost zbog procesa tabelarnog prikazivanja glasova.

*Da bi se povećala transparentnost i integritet izbornog procesa, zakonom bi trebalo propisati detaljan proces za tabelarno prikazivanje glasova kojeg sprovodi izborna administracija.*

### C. RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON ODRŽANIH IZBORA

Zakon propisuje da RIK ima pravo poništiti glasanje na biračkom mestu i naložiti ponavljanje glasanja. Međutim, ovlašćenja RIK-a su ograničena odlukom Vrhovnog suda iz 2007. godine u kojoj se izričito navodi da RIK-u nije dozvoljeno da deluje po službenoj dužnosti (*ex officio*) u slučaju nepravilnosti, što uključuje i poništavanje glasanja i izdavanje naloga za ponavljanje izbora, što nije u skladu sa najboljom praksom.<sup>86</sup> Kao posledica toga, nepravilnosti, uključujući i greške u zapisnicima BO-a, mogu ostati nerešene, osim ako ne postoji prigovor. Ovo ograničenje RIK-ovih ovlašćenja ne obezbeđuje integritet izbornog procesa, uključujući tačnost izbornih rezultata. Dodatno, zakon ne propisuje ni mogućnost ponovnog prebrojavanja glasova ili osporavanje rezultata i ne navodi izričito

<sup>83</sup> Pogledati stav II.3.3. Kodeksa dobre prakse i stav II.3.3.92 pripadajućeg objašnjenja.

<sup>84</sup> Na sastancima koje je LEOM OEBS/KDILJP održao nakon održavanja izbora se mogao steći utisak da opozicione stranke nisu bile upoznate sa pravom izbornih lista da njihovi predstavnici mogu da prate proces tabelarnog prikazivanja glasova u RSZ-u.

<sup>85</sup> Dodatno, metodologijom RSZ se razdvajaju „teške“ greške, koje treba popraviti, i „manje“ greške, koje mogu da se tolerišu. „Teške“ greške uključuju: nepostojanje zapisnika ili nepotpune zapisnike, zapisnike koji nisu potpisani ili ih je potpisala ista osoba, veći broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji od broja potpisa birača na izvodima iz biračkog spiska ili od broja glasova koje su zajedno osvojili učesnici izbora. „Manje“ greške uključuju: razlike u broju dobivenih glasačkih listića i broja neiskorištenih glasačkih listića i/ili broja registrovanih birača, veći broj potpisa na izvodima iz biračkog spiska od broja iskorištenih glasačkih listića, zapisnike koje su potpisali samo neki a ne svi članovi BO-a.

<sup>86</sup> Vrhovni sud (odluka od 28. januara 2007.) je doneo odluku da organima izborne administracije nije dozvoljeno da deluju po službenoj dužnosti (*ex officio*) u slučaju nepravilnosti, što predstavlja previše restriktivnu interpretaciju člana 89. ZINP-a i u suprotnosti je sa stavom II.3.3.d.e.i Kodeksa dobre prakse, kojim se propisuje da bi izbornim komisijama trebalo biti omogućeno delovati po službenoj dužnosti (*ex officio*), uključujući i poništavanje izbora.

koje nepravilnosti zahtevaju ponavljanje izbora, što je u suprotnosti sa najboljom međunarodnom praksom.<sup>87</sup>

Birači i izborne liste su RIK-u podneli preko 60 prigovora u kojima su tražili poništavanje rezultata i ponavljanje glasanja na jednakom broju biračkih mesta. Većina prigovora se odnosila na navodne razlike u zapisnicima BO-a o rezultatima, dok su drugi navodili lažno glasanje upotrebom kružićih listića, kupovanje glasova, razlike između izvoda iz biračkog spiska i JBS-a. RIK je sve prigovore razmotrio na kratkim sednicama pre isteka roka od 48 sati. Preko 40 prigovora su koordinatori RIK-a izložili samo usmenim putem, što izaziva zabrinutost u odnosu na propisani proces. Većinu prigovora je RIK odbio dok je njih 15 prihvatio, što je rezultovalo poništavanjem rezultata i izdavanjem naloga za ponavljanjem glasanja na jednakom broju biračkih mesta.<sup>88</sup>

*Zakonom bi trebalo da se propiše jednostavan, pristupačan i efikasan pravni lek kojim bi se rešavale nepravilnosti izbornog dana i omogućilo osporavanje rezultata izbora. Svi prigovori bi morali da se preispitaju u propisanom procesu.*

Dana 26. aprila je RIK proglasio preliminarne rezultate izbora. RZS je obavestio da su od 8.377 biračkih mesta, greške u zapisnicima BO-a utvrđene za njih 320, uključujući i 26 zapisnika BO-a koji nisu podneta, 89 zapisnika koji su sadržavali „teške“ greške i 231 zapisnik sa „manjim“ greškama. Dodatno, RZS je obavestio da nisu pronađena 3.072 glasačka listića. Zaključeno je da je bilo značajnih razlika u 164 zapisnika sa BO-a o rezultatima koje bi RIK morao da reši.<sup>89</sup>

*Trebalo bi preduzeti mere za postizanje veće tačnosti u radu BO-a, uključujući prebrojavanje glasova i pisanje zapisnika BO-a. Trebalo bi uvesti proporcionalne sankcije za nepravilnosti.*

RIK je na sednicama raspravljao o netačnim zapisnicima BO-a, iako ih članovi RIK-a nisu preispitali. Predsednik RIK-a je izjavio da će sprovesti „preispitivanje izbornih rezultata“ na tih 164 biračka mesta.<sup>90</sup> Iako to nije predviđeno zakonom, to je rezultovalo sa 99 ponovljenih prebrojavanja glasova. Dodatno, 50 zapisnika je prihvaćeno kao važećih; ponavljanje glasanja je naloženo na 15 biračkih mesta (što odgovara onom broju na kojem je traženo ponavljanje glasanja zbog podnesenih prigovora); dok je 11 zapisnika proglašeno nevažećima, čime su automatski birači na tim biračkim mestima bili uskraćeni za svoje pravo.<sup>91</sup> RIK nije objavio nove zapisnike nakon ponovnog prebrojavanja glasova ili bilo koju odluku koja je uticala na izborni rezultat. Iako su odluke donošene na otvoren i inkluzivan način, takav proces nije propisan zakonom i RIK je koristio svoje diskreciono pravo na nedosledan i

<sup>87</sup> Pogledati stav II.3.3.a. Kodeksa dobre prakse i stav II.3.3.92 pripadajućeg objašnjenja.

<sup>88</sup> Naloženo je ponavljanje glasanja na mestima gde je broj glasačkih listića bio veći od broja potpisa u izvodima iz biračkog spiska, u skladu sa članom 74.8. ZINP-a. Ponavljanje glasanja mora da se obavi unutar 7 dana ili se moraju ponoviti izbori u celoj zemlji unutar 15 dana od dana poništavanja rezultata. Ukoliko Upravni sud poništi izbore, ponavljanje izbora mora da se održi unutar 10 dana.

<sup>89</sup> Greške u zapisnicima BO-a uključivale su BO-e bez zapisnika, zapisnike BO-a u kojima nije bilo rezultata, razlike u broju važećih i nevažećih glasačkih listića, ukupan broj glasova za izborne liste koji se nije slagao sa brojem važećih glasačkih listića iz glasačke kutije, zapisnike BO-a u kojima nije bilo upisanog broja birača sa izvoda iz biračkog spiska. Takođe je zabeleženo da je nedosledan broj članova BO-a na biračkom mestu uzrokovao nepostojanje kvoruma i glasanje većine za potpisivanje zapisnika BO-a. Članovi BO-a nisu zaštićeni zakonom od zamene. RIK je izjavio da je bilo nekoliko zamena članova BO-a u poslednjem trenutku.

<sup>90</sup> Ovim se postupkom pokušala popraviti ili prilagoditi situacija uzrokovana spomenutim nepostojanjem zapisnika ili nepotpunim zapisnicima BO-a.

<sup>91</sup> Stav II.3.3.e Kodeksa dobre prakse propisuje da „telo koje odlučuje po žalbi mora imati ovlašćenja poništiti izbore na mestima na kojima su utvrđene nepravilnosti koje su mogle da utiču na rezultat. [...]U slučaju poništavanja, na području na koje se to odnosi, moraju se raspisati novi izbori.“

proizvoljan način za rešavanje nepravilnosti u zapisnicima sa BO-a.<sup>92</sup>

*U skladu sa najboljom praksom, RIK bi trebao da ima ovlašćenja kojima bi po službenoj dužnosti (ex officio) mogao da koriguje ili preinači odluke koje su doneli birački odbori/nize izborne komisije, poništi izbore ukoliko nepravilnosti utiču na ishod i naloži ponavljanje glasanja kako glasačima na onima mestima na kojima su se nepravilnosti dogodile ne bi bilo uskraćeno njihovo pravo.*

Kao posledica ponovnog prebrojavanja glasova, nekoliko opozicionih stranaka je održalo protestne skupove osporavajući integritet izbornog procesa i tačnost izbornih rezultata, što je bilo usmeravanje pažnje na jednu izbornu listu koja nije uspela da pređe prag od pet procenata zbog samo jednog glasa. Međutim, nakon izbornog dana Upravnom sudu nije podnesena niti jedna žalba na odluke RIK-a.<sup>93</sup>

Dana 4. maja ponovljeno je glasanje na 15 biračkih mesta.<sup>94</sup> Dana 5. maja je RIK proglasio konačne rezultate izbora. Ne postoji zakonska obaveza za objavljivanje rezultata po biračkim mestima.<sup>95</sup> U novi saziv parlamenta je izabrano 85 žena i 10 predstavnika nacionalnih manjina.

*Pravovremeno objavljivanje izbornih rezultat raspodeljenih prema biračkim mestima trebalo bi propisati zakonom da bi se povećala transparentnost i poverenje u proces.*

## **XV. PREPORUKE**

Ove preporuke su sadržane u samom tekstu izveštaja i nude se u cilju što boljeg sprovođenja izbora u Republici Srbiji da bi ti izbori bili u potpunosti u skladu s opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati zajedno sa ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a i sa preporukama sadržanima u zajedničkom mišljenju OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije o izbornom zakonodavstvu u Republici Srbiji. OEBS/KDILJP je spreman da pomogne državnim organima Republike Srbije da dodatno poboljšaju izborni proces kroz aktivnosti koje mogu da uslede kao rezultat preporuka u ovom izveštaju ali i ranijim izveštajima.<sup>96</sup>

### **A. PRIORITETNE PREPORUKE**

1. Bilo bi korisno kada bi se izborno zakonodavstvo preispitalo na jedan sveobuhvatan način kako bi se rešilo pitanje nedostataka i nejasnih odredbi. Da bi se obezbedila pravna sigurnost, najvažniji propisi bi trebali biti pre svega sadržani u zakonu, dok bi samo ona pravila koja se odnose na tehničke stvari i detalje bila deo uputstava RIK-a.

<sup>92</sup> RIK je sproveo ponovno prebrojavanje glasova na 99 biračkih mesta bez da je izričito naveo kako će da postupi u odnosu na rezultate koje će dobiti ponovnim prebrojavanjem. Članovi RIK-a, u timovima po troje, sproveli su neformalno ponovno prebrojavanje u RIK-u bez unakrsnog proveravanja broja potpisa na izvodima iz biračkog spiska sa ukupnim brojem glasačkih listića. RIK je preispitao rezultate 99 ponovljenih prebrojavanja pojedinačno, pri čemu su članovi RIK-a imali priliku da raspravljaju i glasaju o svakom od njih.

<sup>93</sup> Dana 5. maja je DS najavio da će od novog saziva parlamenta da traži razrešenje predsednika RIK-a i direktora RZS-a.

<sup>94</sup> RIK je odbio prigovor na ponavljanje glasanja, koji je sadržavao navode o zastrašivanju birača i u kojem se tražilo poništavanje i ponavljanje izbora na biračkom mestu 22 u Novom Beogradu.

<sup>95</sup> Prema preporuci OEBS/KDILJP-a nakon izbora 2012. godine, RIK je nakon izbora 2014. objavio konačne rezultate, razvrstane prema biračkim mestima.

<sup>96</sup> U stavu 24. OEBS-ovog Dokumenta iz Istambula stoji da se države učesnice OEBS-a obavezuju „da će u najkraćem roku preispitati sve ono što je navedeno u KDILJP-ovoj proceni izbora i preporukama.“



2. Da bi se povećala transparentnost i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, mogla bi se razmotriti mogućnost da se preliminarni izvodi iz biračkog spiska izlože na uvid javnosti u skladu sa zakonom i najboljom međunarodnom praksom.
3. Pravila o podnošenju i proglašavanju izbornih lista, uključujući i procedure za overu potpisa podrške, trebalo bi razjasniti u cilju obezbeđivanja transparentnosti na svim nivoima, doslednosti i pravne sigurnosti.
4. Da bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti i zagarantovalo odvajanje državnih i stranačkih interesa, trebalo bi razmotriti usvajanje propisa za regulisanje izborne kampanje, uključujući propise za sprečavanje zloupotrebe javnih sredstava i službenog položaja. Usklađenost sa zakonom bi trebalo da prati kompetentno i nezavisno telo dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje.
5. Da bi se postigla veća transparentnost u finansiranju izborne kampanje, trebalo bi razmotriti ranije preporuke OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije, uključujući uvođenje limita na potrošnju, obaveze podnošenja privremenih finansijskih izveštaja kao i pravovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja i zaključaka ABPK-a. Zakonom bi trebalo da se propišu proporcionalne i destimulativne sankcije a nepravilnosti bi trebale biti sankcionisane.
6. Trebalo bi razmotriti mogućnost jasnog definisanja nadležnosti REM-a u utvrđivanju i pravovremenom sankcionisanju kršenja zakona. Dodatno, REM bi trebao da deluje samoinicijativno, na osnovi sistematskog praćenja izveštavanja medija i procene da li su mediji postupali u skladu sa postojećim propisima.
7. Zakonom bi trebalo da se propiše jednostavan, pristupačan i efikasan pravni lek kojim bi se rešavale nepravilnosti izbornog dana i omogućilo osporavanje rezultata izbora. Svi prigovori bi morali da se preispitaju u propisanom procesu.
8. U skladu sa najboljom praksom, RIK bi trebao da ima ovlašćenja kojima bi po službenoj dužnosti (ex officio) mogao da koriguje ili preinači odluke koje su doneli birački odbori/nize izborne komisije, poništi izbore ukoliko nepravilnosti utiču na ishod i naloži ponavljanje glasanja kako glasačima na onima mestima na kojima su se nepravilnosti dogodile ne bi bilo uskraćeno njihovo pravo.

## **B. OSTALE PREPORUKE**

### **Izborna administracija**

9. Da bi se obezbedila potpuna informisanost birača o njihovim pravima i obavezama, RIK bi mogao da pojača svoje napore i sprovede sveobuhvatne aktivnosti usmerene na edukaciju birača dovoljno rano pre održavanja izbora.
10. Trebalo bi razmotriti mogućnost da se organizuje i sprovede standardizovana obuka o izbornim procedurama za sve članove BO-a.

### **Registracija birača**

11. Opšte ograničenje prava glasa za osobe koje su proglašene mentalno nesposobnima trebalo bi brisati ili o svakom slučaju odlučivati pojedinačno na sudu, u zavisnosti od okolnosti.

### **Podnošenje i proglašenje izbornih lista**

12. Zakon bi trebalo izmeniti kako bi se i pojedinačnim građanima omogućilo da učestvuju u izborima kao nezavisni kandidati.
13. Da bi proces podnošenja i proglašenja izbornih lista bio inkluzivniji, trebalo bi preispitati ograničenje da birači mogu da podrže samo jednu izbornu listu.
14. ZINP bi trebao da sadrži odredbe koje se odnose na rokove i uslove za povlačenje već podnesenih izbornih lista.
15. Trebalo bi preispitati rokove za proglašenje izbornih lista da bi se omogućila detaljnija verifikacija dokumenata koje je potrebno podneti za proglašenje izborne liste, obezbedilo efikasno rešenje u slučaju žalbi i dovoljno vremena za štampanje glasačkih listića.

### **Mediji**

16. Nezavisnost javnih medija mogla bi dodatno da se ojača uspostavljanjem mehanizma koji bi im obezbedio dovoljno sredstava za finansiranje čime bi se smanjila njihova zavisnost od državnog budžeta.
17. Trebalo bi razmotriti regulisanje dela izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno kandidati na izbornim listama kako ne bi bili u nepravedno stečenom privilegovanom položaju u poređenju sa ostalim učesnicima izbora.

### **Prigovori i žalbe**

18. Efikasnost i transparentnost procesa rešavanja sporova mogle bi se unaprediti uvođenjem zakonske obaveze poštovanja prava podnosioca prigovora na raspravu u kojoj bi učestvovala obe strane, pravovremenog objavljivanje informacija o prigovorima i odlukama i produženjem roka od 24 časa.

### **Učestvovanje nacionalnih manjina**

19. Trebalo bi preduzeti mere, uključujući i uvođenje jasnih kriterijuma propisanih zakonom, u cilju sprečavanja zloupotreba odredbi kojima se izbornim listama omogućava sticanje statusa nacionalne manjine.

### **Domaći i međunarodni posmatrači**

20. U skladu sa opredeljenjima OEBS-a, zakon bi trebao da sadrži odredbe kojima se domaćim i međunarodnim posmatračima obezbeđuje pristup svim fazama izbornog procesa i jasno definišu njihova prava i obaveze.

### **Izborni dan**

21. Državni organi bi trebalo da preispitaju izgled paravana i način na koji su postavljena biračka mesta da bi se obezbedila tajnost glasanja kao i da razmotre obavezne identifikacione oznake koje bi nosili svi članovi BO-a.

### **Tabelarni prikaz i objavljivanje rezultata**

22. Trebalo bi da se uspostave jasne procedure kojima se reguliše pregled izbornih materijala i koje omogućavaju pregled koji je i ujednačen i ima tačno određen smisao. Trebalo bi preduzeti mere kojima bi se obezbedilo čuvanje izbornih materijali dok traje pregled.
23. Da bi se povećala transparentnost i integritet izbornog procesa, zakonom bi trebalo propisati detaljan proces za tabelarno prikazivanje glasova kojeg sprovodi izborna administracija.
24. Trebalo bi preduzeti mere za postizanje veće tačnosti u radu BO-a, uključujući prebrojavanje glasova i pisanje zapisnika BO-a. Trebalo bi uvesti proporcionalne sankcije za nepravilnosti.
25. Pravovremeno objavljivanje izbornih rezultat raspodeljenih prema biračkim mestima trebalo bi propisati zakonom da bi se povećala transparentnost i poverenje u proces.

## XVI. DODATAK: KONAČNI REZULTATI IZBORA

RIK je objavio konačne rezultate izbora na svojoj Internet stranici 5. maja.

<b>Ukupan broj registrovanih birača</b>	6.739.441
<b>Ukupan broj glasova</b>	3.778.923
<b>Ukupan broj važećih glasova</b>	3.667.915
<b>Ukupan broj nevažećih glasova</b>	107.906
<b>Izlaznost (u procentima)</b>	56.07

Broj na glasačkom listiću	Izborne liste	Broj osvojen glasova	Broj osvojenih mandata	Osvojeni glasovi u procentima
1	Aleksandar Vučić – “Srbija pobeđuje” <sup>97</sup>	1.823.147	131	48,25
2	“Za pravednu Srbiju ” – Demokratska stranka (Nova, DSHV, ZZC)	227.589	16	6,02
3	Ivica Dačić – SPS – JS – Dragan Marković Palma	413.770	29	10,95
4	Dr Vojislav Šešelj – Srpska radikalna stranka	306.052	22	8,10
5	Dveri – Demokratska stranka Srbije – Sanda Rašković Ivić – Boško Obradović	190.530	13	5,04
6	Savez vojvođanskih Mađara – Ištvan Pastor	56.620	4	1,50
7	Boris Tadić, Čedomir Jovanović – Savez za bolju Srbiju (LDP-LSV-SDS)	189.564	13	5,02
8	Muamer Zukorlić – Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka	32.526	2	0,86
9	SDA Sandžak – Dr Sulejman Ugljanin	30.092	2	0,80
10	Za slobodnu Srbiju – Zavetnici – Milica Đurđević 66 kandidata	27.690	0	0,73
11	Grupa građana Za preporod Srbije – Prof. Dr Slobodan Komazec	13.260	0	0,35
12	Ruska stranka – Slobodan Nikolić	13.777	0	0,36
13	Republikanska stranka – Nikola Sandulović	4.522	0	0,12
14	Srpsko-ruski pokret – Slobodan Dimitrijević	10.016	0	0,27
15	Borko Stefanović – Srbija za sve nas	35.710	0	0,94
16	Dijalog – Mladi sa stavom – Stanko Debeljaković	7.744	0	0,20
17	Dosta je bilo – Saša Radulović	227.626	16	6,02
18	Partija za demokratsko delovanje – Ardita Sinani	16.262	1	0,43
19	Zelena stranka	23.890	1	0,63

<sup>97</sup> Koalicioni partneri SNS-a su uključivali: Socijaldemokratska partija Srbije, Partija udruženih penzionera Srbije, Nova Srbija, Pokret socijalista, Srpski pokret obnove, Srpska narodna partija, Pokret snaga Srbije i Samostalna demokratska stranka Srbije (Samostalni DSS).

20	U inat – Složno za Srbiju – Narodni savez	17.528	0	0,46
----	---	--------	---	------

## XVII. DODATAK II: SPISAK POSMATRAČA MEĐUNARODNE POSMATRAČKE MISIJE

### Parlamentarna skupština Saveta Evrope

Volodymyr Arieu	Ukrajina	šef delegacije
Carles Jordana	Andora	
Samvel Farmanyan	Jermenija	
Stefan Schennach	Austrija	
Mónika Bartos	Mađarska	
Nicole Durantou	Francuska	
René Rouquet	Francuska	
Andrea Rigoni	Italija	
Egidijus Vareikis	Litvanija	
Snežana Jonica	Crna Gora	
Predrag Sekulić	Crna Gora	
Marit Maij	Holandija	
Viorel Badea	Rumunija	
Matjaž Hanžek	Slovenija	
Pierre-Alain Fridez	Švajcarska	
Alfred Heer	Švajcarska	
Nigel Evans	UK	
George Foulkes	UK	
Chemavon Chahbazian	Jermenija	Sekretarijat
Franck Daeschler	Francuska	Sekretarijat
Daniele Gastl	Francuska	Sekretarijat
Richard Barrett	Irska	Venecijanska komisija
Gaël Martin-Micallef	Francuska	Venecijanska komisija

### Dugoročna Ograničena posmatračka misija

Glavni tim Ograničene misije OEBS/KDILJP-a

Geert-Hinrich Ahrens	Nemačka	šef misije
Christopher Spence	Kanada	
Lela Tsaava	Gruzija/Georgija	
Elissavet Karagiannidou	Grčka	
Pascale Roussy	Francuska	
Malgorzata Falecka	Poljska	
Maria Krause	Rumunija	
Svetlana Chetaikina	Ruska federacija	
Marek Mracka	Slovačka	
Kyle Bowers	SAD	

Dugoročni posmatrači OEBS/KDILJP-a

Kari Tapio Vanhagen	Finska
Veronique Lasserre-fy	Francuska
Rene Wildangel	Nemačka

Zuzana Dudek	Nemačka
Emil Andras Varadi	Mađarska
Donal Blake	Irska
Maurizio Giachero	Italija
Torsten Holger Jaeckel	Švedska
Diana Franca Ferrari	Švajcarska
Hans-Juerg Pfaff	Švajcarska
Ben Graham Jones	UK
Cara Lynn Stern	SAD

## O OEBS/KDILJP-U

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/KDILJP) je glavno OEBS-ovo telo koje pomaže zemljama učesnicama "u osiguranju potpunog poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavine prava i promovisanju principa demokratije i (...) izgradnji, jačanju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promovisanju tolerancije u čitavom društvu "(Dokument sa Helsinškog samita iz 1992. godine). To je poznatije pod nazivom Ljudska dimenzija OEBS-a.

OEBS/KDILJP, sa sedištem u Varšavi (u Poljskoj), je osnovan kao Kancelarija za slobodne izbore 1990. godine na Pariskom samitu te je započeo s aktivnostima u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije naziv kancelarije se promenio kako bi isti odražavao prošireni mandat koji obuhvata ljudska prava i demokratizaciju. Danas kancelarija zapošljava više od 130 ljudi.

OEBS/KDILJP je vodeća organizacija u Evropi koja se bavi **posmatranjem izbora**. Svake godine OEBS/KDILJP koordinira i organizuje slanje na hiljade posmatrača koji procenjuju provode li se izbori na teritorijama zemalja učesnica OEBS-a u skladu s opredeljenjima OEBS-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvima. Jedinstvena metodologija koju primenjuje, omogućava mu detaljan uvid u celokupan izborni proces. OEBS/KDILJP pomaže zemljama učesnicama u unapređivanju njihovih izbornih zakona kroz razne projekte pomoći.

Aktivnosti Kancelarije vezane uz **demokratizaciju** obuhvataju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja te rodnu ravnopravnost. OEBS/KDILJP svake godine sprovodi niz ciljanih programa pomoći za razvijanje demokratskih struktura.

OEBS/KDILJP takođe pomaže zemljama učesnicama u ispunjavanju njihovih obaveza u promovisanju i zaštiti **ljudskih prava** i osnovnih sloboda u skladu s opredeljenjima OEBS-a o ljudskoj dimenziji. To se ostvaruje kroz rad sa nizom različitih partnera kako bi se omogućila saradnja, izgradnja kapaciteta i obezbedila stručna pomoć u tematskim oblastima, uključujući područje ljudskih prava u borbi protiv terorizma, većoj zaštiti ljudskih prava osoba koje su žrtve trgovine s ljudima, u obrazovanju i obučavanju iz oblasti ljudskih prava, njihovim praćenjem i izveštavanjem, te ljudskim pravima i bezbednosti žena.

Na području **tolerancije** i **nediskriminacije** OEBS/KDILJP daje podršku zemljama učesnicama u pružanju snažnije reakcije na zločine iz mržnje i sukobe zasnovane na rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i drugim oblicima netolerancije. Aktivnosti OEBS/KDILJP-a vezane uz toleranciju i nediskriminaciju usredsređene su na sledeća područja: zakone, obučavanje za sprovođenje zakona, monitoring, izveštavanje i praćenje reakcija na zločine i sukobe motivisane mržnjom, kao i na obrazovne aktivnosti u cilju promovisanja tolerancije, poštovanja i uzajamnog razumevanja.

OEBS/KDILJP pruža savete zemljama učesnicama vezano uz njihove politike delovanja u odnosu na **Rome i Sinte**. Promoviše izgradnju kapaciteta i povezivanje zajednica Roma i Sinta i podstiče učešće predstavnika Roma i Sinta u telima koja donose odluke o politikama delovanja.

Sve aktivnosti KDILJP-a sprovode se uz snažnu koordinaciju i saradnju sa zemljama učesnicama OEBS-a, institucijama OEBS-a i operativnim predstavništvima na terenu, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na Internet stranici KDILJP-a ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).